

MIĘDZY WARSZAWĄ A WATYKANEM. ANALIZA PRAWNO-HISTORYCZNA Z OKAZJI 30-LECIA ZAWARCIA KONKORDATU MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ I RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ

Abstrakt: Dnia 28 lipca 2023 r. minie 30 lat od zawarcia konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską. Choć do zawarcia tej umowy doszło w 1993 r., to faktycznie weszła ona w życie w 1998 r. Między tymi wydarzeniami miało miejsce przyjęcie nowej, dostosowanej do demokratycznego państwa prawnego Konstytucji RP z 1997 r., której art. 25 ust. 4. wprost wskazuje, że „stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”. Celem niniejszego artykułu jest analiza prawna obowiązujących rozwiązań wynikających z konkordatu w oparciu o polską ustawę zasadniczą, dorobek doktryny i orzecznictwo. Choć artykuł ma charakter prawniczy, to nie sposób nie odnieść się do aspektów historycznych i politycznych zawarcia tej umowy międzynarodowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konkordat z 1993 r. miał istotne znaczenie w dziejach III RP, a jedną z bohaterek i twarzą niniejszej umowy jest premier Hanna Suchocka.

Słowa kluczowe: konkordat, Stolica Apostolska, Kościół katolicki, Konstytucja RP.

1. WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest analiza konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską ze szczególnym uwzględnieniem jego miejsca w Konstytucji RP z 1997 r.¹ Metodologia pracy, oprócz analizy przepisów Konstytucji RP oraz konkordatu, obejmie także przegląd poglądów przedstawicieli doktryny prawa, jak i również środowisk historycznych, bowiem problematyka ta wykracza poza ramy nauk prawnych. Badanie ma charakter ogólny i może stanowić co najwyżej wstęp do bardziej wnikliwych rozważań w zakresie wskazanej problematyki. Fakt, iż zawarcie konkordatu jest zobowiązaniem nałożonym na władze publiczne przez ustawę zasadniczą, pokazuje doniosłość problematyki uregulowania stosunków na linii Warszawa-Watykan, a przywołane orzecznictwo ma szczególny charakter, gdyż zostało wydane przez Trybunał Konstytucyjny. Choć na potrzeby niniejszego artykułu wprowadzono analizę historyczno-prawną, to jego celem nie jest ukazanie historii prawa polskiego i polskiej polityki, ale przede wszystkim ukazanie przebiegu negocjacji, jak i ogólnej sytuacji politycznej w kraju, a także przyczyny takiego, a nie innego kształtu konkordatu.

2. KONKORDATY NA PRZESTRZENI WIEKÓW – ZARYS HISTORYCZNY

Aby rozpocząć rozważania na temat konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, należałoby zaprezentować, zwięźle zarys historyczny tej umowy międzynarodowej. Jest to o tyle istotne, gdyż obecnie zawierane konkordaty zdecydowanie różnią się od tych z przeszłości. Konieczność uregulowania relacji państwo-kościół pojawiła się już w czasach starożytnego Imperium Rzymskiego, wraz z rozprzestrzenianiem się chrześcijaństwa w cesarstwie. Była to swego rodzaju nowość w tamtych czasach, ponieważ w innych państwach panował monizm religijno-polityczny - władcy byli jednocześnie głowami państw i najwyższymi kapłanami. Chrześcijaństwo wprowadziło natomiast dualizm w tej kwestii. Zapoczątkowane zostało nowe spojrzenie na relację między państwem a Kościołem, którego fundamentem było poszanowanie partnerstwa stron². Ten kierunek kontynuował papież Galezy

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² I. Głuszyńska, *Konkordat jako instrument prawny regulujący stosunki między państwem a Kościołem*, „Politeja” 2017, nr 46, ss. 86-87.

I, twórca teorii galezjańskiej. W swoim liście skierowanym do cesarza wschodniorzymskiego Anastazego I rozróżnia dwie władze – duchową *auctoritas* i państwową *potestas*, które różnią się od siebie charakterem i zakresem uprawnień. Papież zaznaczył również, że każda z nich powinna ograniczać się tylko do własnych kompetencji³.

Sytuacja Kościoła zmieniała się wraz z powstaniem w 754 r. Państwa Kościelnego, na którego czele jako głowa państwa stał papież. Co za tym idzie, Kościół uzyskał status podmiotu ówczesnego „prawa międzynarodowego”, a nie tylko organizacji religijnej. Mógł zatem zawierać umowy z innymi państwami. Przybierały one różne formy: *pactum*, *concordia*, *pax*, *conventio*, *modus vivendi* czy *concordata*. Kodeks prawa kanonicznego z 1917 r. dopuścił użycie określeń *conventio*, *pacta conventam*, *concordatum*, które oznaczają „zejście się” stron w celu zawarcia porozumienia, czego efektem jest uroczysta umowa. Historycznie, najczęściej stosowaną nazwą była *concordia*, stąd też nazwa *concordatum*, czyli współcześnie – konkordat (od łac. *concordare* – zgadzać się)⁴.

Na przestrzeni dziejów formy konkordatu zmieniały swój charakter, w zależności od sytuacji politycznej, jak i samego rozwoju techniki prawotwórczej. Pierwszą ukształtowaną teorią konkordatów była teoria przywileju. Na jej podstawie zredagowany został z resztą pierwszy konkordat – konkordat wormacki zawarty w 1122 r. między papieżem Kalistem II a cesarzem Henrykiem V. Składał się on z odrębnych dokumentów – przywileju cesarskiego i przywileju papieskiego. Było to znamienne zjawisko dla teorii przywileju, która zakładała, że państwo i Kościół to dwie odrębne i niezależne od siebie społeczności, przy czym Kościół, z uwagi na swoją „wyższość duchową” nad jakimkolwiek świeckim państwem powinien mieć silniejszą pozycję. To Kościół nadaje przywileje władzom państwowym, aby te mogły wykonywać czynności związane z materią religijną ustaloną w danym konkordacie np. nominować biskupów. Niniejsza teoria znajduje swoje miejsce w definicji opracowanej przez kardynała Alfredo Ottavianiego – „Konkordaty są to układy zawarte między Stolicą Apostolską a najwyższymi zwierzchnikami państwa, ustalające obowiązki i przywileje państwa oraz prawa Kościoła odnośnie do określonych spraw dla dobra obu społeczności oraz potwierdzone uroczystym dokumentem”⁵. Ciężko nie zauważyć charakterystycznej dla teorii przywileju

³ Tamże, s. 88.

⁴ Tamże, ss. 88-89.

⁵ T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1986, s. 13, cyt. za I. Głuszyńska, *Konkordat jako instrument prawny...*, s. 90.

różnicy stron - konkordat określać ma obowiązki nałożone na dane państwo przez Kościół, jednakże sam Kościół ma tylko prawa⁶.

Nowe spojrzenie na kwestię konkordatów pojawiło się wraz z soborem w Konstancji, którego głównym celem było zakończenie wielkiej schizmy zachodniej. Zwołany został przez pizańskiego antypapieża Jana (XXIII) na wezwanie Zygmunta Luksemburskiego, i trwał od 16 listopada 1414 r. do 22 kwietnia 1418 r. Znamiennym było, że konkordaty zawarte w trakcie trwania soboru między papieżem Marcinem V, a przedstawicielami państw miały charakter układowy. Co więcej, tym razem to nie papież miał silniejszą pozycję, ale państwa, czego przejawem był sam fakt zwołania soboru na wezwanie Zygmunta Luksemburskiego (wówczas elektora brandenburskiego, króla węgierskiego i niemieckiego, późniejszego cesarza rzymskiego), czyli osoby świeckiej. Wizja supremacji państwa nad Kościołem była kontynuowana, a dotychczasową teorię przywileju ostatecznie wypchnęła teoria legalna. Zakładała ona, że źródłem prawa jest jedynie wola państwa, co było klasyczne dla pozytywizmu, który pojawił się w XIX wieku. Co za tym idzie, to nie Kościół nadaje przywileje państwom, ale państwa nadają przywileje Kościołowi⁷.

Kolejne zmiany miały miejsce w XX wieku, wraz z intensywnym rozwojem prawa międzynarodowego. Kościół zaczął zawierać z innymi państwami konkordaty na zasadach umów międzynarodowych, które cechowała równość stron. Stolica Apostolska dążyła do uzyskania gwarancji, w tym gwarancji prawnych, związanych ze sprawowaniem działalności w danym państwie jako instytucja. Z uwagi na taki charakter konkordatów, zaczęto mówić o teorii konwencji międzynarodowej. Stolica Apostolska i państwa jako podmioty w pełni niezależne od siebie, regulują stosunki na drodze partnerskiej współpracy. Spojrzenie to oddaje definicja sformułowana przez nuncjusza Antonia Antonucciego – *konkordaty są to traktaty, które na wzór umów wprowadzają zobowiązania dla obu stron i nie mogą też być rozwiązane bez zgody drugiej strony; traktaty te, jeżeli określają wzajemne zobowiązania kontrahentów, muszą być przyrównane do traktatów międzynarodowych*⁸.

Zgodnie z prawem kanonicznym, Stolicę Apostolską jako podmiot prawa międzynarodowego reprezentuje papież wraz z podlegającą mu Kurią Rzymską stanowiącą zespół pomocniczych organów o charakterze centralnym, które służą kierowaniu Kościołem katolickim i realizacji jego misji na świecie. Jednocześnie należy podkreślić dualistyczny charakter urzędu papieskiego

⁶ I. Głuszyńska, *Konkordat jako instrument prawny...*, s. 90.

⁷ Tamże, ss. 90-91.

⁸ Tamże, ss. 92-93.

w stosunkach międzynarodowych - z jednej strony występuje on jako głowa Kościoła katolickiego, a z drugiej jako głowa Państwa Miasta Watykan, nad którym sprawuje władzę absolutną⁹.

3. KONKORDAT Z 1993 R. – ZARYS HISTORYCZNY

W historii Polski do 1925 r. istniały trzy dokumenty o charakterze quasi-konkordatu – bulla *Romanus Pontifex* z 1519 r., bulla *Cum singularem* z 1525 r. oraz bulla *Summi atque aeterni* z 1737 r. Charakterystycznym dla nich było to, że były zatwierdzane przez Sejm. Pierwszym konkordatem został podpisany 10 lutego 1925 r. w Rzymie konkordat *inter Sanctam Sedem et Poloniae Respublicam sollemnis conventio*¹⁰. Przedstawicielami strony polskiej byli ambasador Władysław Skrzyński, poseł na sejm i były minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego Stanisław Grabski. Stronę papieską reprezentował sekretarz stanu kardynał Pierre Gasparri¹¹. W swojej materii konkordat skupiał się na kwestiach majątkowych¹². Obowiązywał do 22 września 1945 r., a rozwiązany został Uchwałą Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z uzasadnieniem, że „konkordat zawarty pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską przestał obowiązywać wskutek jednostronnego zerwania go przez Stolicę Apostolską przez akty prawne zadziałane w czasie okupacji, a sprzeczne z jego postanowieniami”¹³. Stwierdzono, iż strona kościelna naruszyła ustalenia konkordatu, powierzając w 1940 r. administrację diecezji chełmińskiej niemieckiemu biskupowi gdańskiemu. Niemcem był również administrator apostolski arcybiskupstwa gnieźnieńsko-poznańskiego, mianowany przez Stolicę Apostolską. Kolejną kwestią podnoszoną przez władze komunistyczne było to, że Watykan nie uznaje Rządu Tymczasowego¹⁴.

Na drugi w historii Polski konkordat trzeba było czekać do 1993 r. Jednocześnie należy docenić jego rolę nie tylko w skali krajowej, ale i międzynarodowej – był to pierwszy konkordat zawarty z państwem postkomunistycznym Europy Środkowowschodniej. Stanowił on zatem pewien model i wzorzec dla

⁹ Tamże, ss. 94.

¹⁰ Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 72, poz. 501).

¹¹ J. Stańczyk, *Konkordat z 1993 roku pomiędzy Stolicą Apostolską i Polską*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 3, s. 37.

¹² D. Jagiełło, T. Gardocka, *Przepisy stabilizujące w Konstytucji RP na przykładzie Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6, ss. 192-193.

¹³ Uchwała Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dnia 12 września 1945 r. w sprawie konkordatu.

¹⁴ D. Jagiełło, T. Gardocka, *Przepisy stabilizujące w Konstytucji RP...*, s. 193.

państw, które podobnie jak Polska ulegały przemianom ustrojowym w demokratyczne państwa prawne¹⁵. Oczywiście nie oznaczało to, że rozwiązania polskiego konkordatu zostały skopiowane do innych konkordatów. Jak zostało wykazane wyżej, konkordaty z uwagi na teorię konwencji międzynarodowej wynikają z ustaleń między każdym państwem a Stolicą Apostolską¹⁶.

Podpisaliśmy go [konkordat], bo sytuacja dojrzała do tego. Wszystko było wynegocjowane ze Stolicą Apostolską i przygotowane na posiedzenie rządu. Logicznym więc było, by taką umowę podpisać. Nie byliśmy ani pierwszym, ani jedynym państwem, które unormowało swoje relacje ze Stolicą Apostolską – tak w rozmowie z Jerzym Sadeckim Hanna Suchocka wspomina po latach podpisanie konkordatu¹⁷. Choć lakoniczny sposób niniejszej wypowiedzi sugerowałby raczej zdystansowany stosunek byłej premier do kwestii umowy między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską to nic bardziej mylnego. Ówczesny Minister-szef Urzędu Rady Ministrów Jan Maria Rokita twierdził, że premier Suchocką cechował „chętnie manifestowany ludowy katolicyzm [...]”. Miała liczne powiązania z klerem. Co rusz widziało się ją z jakimś duchownym, najczęściej biskupem¹⁸.

Co ciekawe, w czasach PRL Hanna Suchocka trafiła do Sejmu z ramienia Stronnictwa Demokratycznego, jednakże po tym, jak zagłosowała w 1982 r. przeciwko ustawie delegalizującej NSZZ „Solidarność”, opuściła partię. Na jej powrót do ław poselskich, tym razem z listy Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, trzeba było czekać do 1989 r. Wspomniany wcześniej Jan Maria Rokita po latach wspomina, że to on wymyślił jej kandydaturę na Prezesa Rady Ministrów podczas rozmowy z przewodniczącym Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego Stefanem Niesiołowskim. Niesiołowski miał zareagować na niniejszą propozycję pozytywnie, choć z początku nawet sama Unia Demokratyczna miała mieć opory¹⁹.

Do podpisania konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską doszło 28 lipca 1993 r., jednakże strona kościelna wyszła z tą inicjatywą już w październiku 1991 r., jeszcze za rządów Jana Olszewskiego. Co ciekawe, to nie Watykan, ale Warszawa wystąpiła z propozycją, aby umowa między obojgiem państw miała charakter konkordatowy²⁰. Co prawda

¹⁵ Szerzej o tym w: J. Krukowski, *Konkordaty z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zawarte na przełomie XX i XXI wieku*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2010, t. III.

¹⁶ J. Krukowski, *Ocena skutków konkordatu z 1993 roku w polskim porządku prawnym*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 3, ss. 50-51.

¹⁷ J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 103.

¹⁸ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019, s. 473.

¹⁹ Tamże.

²⁰ A. Dudek, N. Kołodyńska-Magdżiarz, *O dwóch takich, co podzieliły Polskę*, Wydawnictwo Nowej Konfederacji, Warszawa 2022, s. 169.

nie doszło do formalnych rozmów, jednakże po latach Krzysztof Skubiszewski, ówczesny minister spraw zagranicznych, przyznał, że odbył na ten temat rozmowę z premierem, a także przekazał projekt umowy sporządzony przez Stolicę Apostolską „do właściwych ministrów, prosząc o opinię i uwagi”. Do oficjalnych negocjacji doszło na początku 1993 r., jednakże strona polska ostatecznie odrzuciła wspomniany wyżej projekt umowy, a jakiś czas później przedstawiła nuncjuszowi papieskiego, abp. Józefowi Kowalczykowi, projekt konkordatu autorstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który powstał we współpracy z Biurem ds. Wyznań, na którego czele stał dyrektor generalny Marek Pernal. To właśnie on, wraz z Janem Marią Rokitą, byli członkami delegacji reprezentującej Polskę w późniejszych rozmowach ze Stolicą Apostolską. Delegacji przewodniczył wspomniany wcześniej minister Krzysztof Skubiszewski²¹.

Choć dnia 1 czerwca Rada Ministrów zatwierdziła omawianą umowę międzynarodową, to w wyniku trzygodzinnej dyskusji nad jej ustaleniami, podczas której rozważano nawet nad samym sensem jej podpisywania, aż trzech ministrów zagłosowało przeciwko przyjęciu konkordatu – Jacek Kuroń, Jerzy Osiatyński, Andrzej Bratkowski. Ostatecznie Skubiszewski został zobowiązany do *opracowania i przedstawienia członkom Rady Ministrów dokumentu zawierającego szczegółową interpretację tych postanowień Konkordatu, które stanowiły przedmiot dyskusji*²². Jak się okazało później, była to tylko zapowiedź o wiele intensywniejszych sporów, które będą się toczyć w parlamencie.

Do podpisania konkordatu doszło po rozwiązaniu Sejmu, co doprowadziło do sytuacji, w której zgodę na jego ratyfikację musiał wyrazić parlament następnej kadencji. O ile jednak Sejm I kadencji z dużym prawdopodobieństwem podpisałby tę umowę ze Stolicą Apostolską, o tyle Sejm II kadencji, w której niewyobrażalnie większe znaczenie miała lewica, okazał o wiele większy opór. Środowiska antyklerykalne intensywnie podnosiły argument, iż podpisanie konkordatu to uprzywilejowanie Kościoła rzymskokatolickiego. Wskazywano także na aspekty, na które zwracano uwagę już na wspomnianym wcześniej posiedzeniu Rady Ministrów, tj. cywilne skutki ślubów konkordatowych, zarząd nad cmentarzami oraz dotacje na szkolnictwo katolickie²³. [...] Dyskusja nad ratyfikacją konkordatu toczyła się w trakcie kampanii wyborczej i zacieklej walki politycznej. W tej debacie reguły walki przeważały

²¹ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej...*, ss. 493-494.

²² Protokół ustaleń nr 28/93 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 1 czerwca 1993 r., s. 1, cytat za: A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej...*, s. 495.

²³ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej...*, s. 495.

nad argumentami merytorycznymi. Ponadto można było zauważyć mylenie dwóch porządków: kanonicznego i świeckiego. Najlepszym tego przykładem była ostra krytyka przepisów konkordatu dotyczących zawierania małżeństwa. Wskazywała ona kompletne niezrozumienie odrębności obu porządków. [...] Zarzucano, że konkordat likwiduje prawo do rozwodu, bo mówi tylko o zawieraniu małżeństw. A przecież rozwód to jest instytucja państwa świeckiego, prawo kanoniczne jej nie uznaje. Jest w nim tylko instytucja unieważnienia małżeństwa. Konkordat zatem nie może regulować kwestii rozwodu, bo jest ona zawarta w innym prawie. W ogóle krytykowano całą nową konstrukcję zawierania tzw. Małżeństwa konkordatowego, która polega na tym, aby za zgodą małżonków małżeństwo kanoniczne wywierało skutki cywilne, bez potrzeby zawierania odrębnego małżeństwa cywilnego. Niektórzy widzieli w tym mnóstwo zagrożeń, zarzucali tworzenie państwa wyznaniowego. Po czasie widać, że jest to bardzo dobrze funkcjonująca instytucja, szeroko wykorzystywana w praktyce. Daje każdemu możliwość wyboru. Nikogo nie ogranicza, jeśli chce wziąć odrębny ślub cywilny” – wspominać będzie po latach Hanna Suchocka²⁴. Ostatecznie ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację konkordatu została zgłoszona do Sejmu III kadencji w dniu 8 stycznia 1998 r.²⁵

4. MIEJSCE KONKORDATU W KONSTYTUCJI RP Z 1997 R. – ASPEKTY PRAWNE

Obowiązująca Konstytucja RP z uwagi na prawnomiędzynarodowy status Stolicy Apostolskiej (który nie ma swojego odpowiednika w przypadku innych kościołów i związków wyznaniowych) przewidziała w art. 25. ust. 4 wymóg uregulowania relacji państwa z Kościołem katolickim na drodze umowy międzynarodowej, co stanowi szczególną konstytucyjną gwarancję zasad sformułowanych w art. 25 ust. 2 i ust. 3 wynikającą również z tradycyjnej formy regulowania stosunków ze „Stolicą Piotrową”²⁶. Co za tym idzie, zawarcie konkordatu ze Stolicą Apostolską jest obowiązkiem państwa i stanowi to odstępianie od równego traktowania wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Z uwagi na fakt, że umowy międzynarodowe są źródłem prawa w rozumieniu art. 89 ust. 1, konkordat stanowi część krajowego porządku

²⁴ J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski...*, ss. 103-104.

²⁵ Ustawa z dnia 8 stycznia 1998 r. o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. z 1998 r. Nr 12, poz. 42).

²⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, ss. 188-189.

prawnego, i powinien być stosowany zgodnie z art. 91 Konstytucji. Jednakże, z art. 25 ust. 4 bynajmniej nie wynika, żeby konkordat miał rangę konstytucyjną, wręcz przeciwnie, jego postanowienia muszą być zgodne z polską ustawą zasadniczą. Konkordat nie może regulować kwestii wykraczających poza relacje państwo – Kościół. Nie określono, czy ustawy, o których mowa w art. 25 ust. 4 również wymagają trybu konsensualnego między państwem a Kościołem, jednak wskazuje się, że nie jest ona wymagana²⁷.

Zasada konsensualnej regulacji stosunków powstała w konsekwencji uznania autonomii i niezależności kościołów i związków wyznaniowych. W związku z tym wymaga ona, aby określanie stosunków państwa ze wspólnotami religijnymi nie następowało w sposób korzystny dla jednej strony. Uzasadnieniem takiej konstrukcji jest wyjątkowość natury wspólnot religijnych w porównaniu z innymi podmiotami prawa, jednocześnie, ze względu na to, że zasada ta ma charakter wyjątkowy, nie można interpretować jej rozszerzająco²⁸.

Artykuł 25 ust. 4 i 5, który został zredagowany w wyniku niełatwych prac Komisji Konstytucyjnej Zjednoczenia Narodowego, przyjmuje rozwiązania prawne nieznanne regulacjom konstytucyjnym z przeszłości²⁹. Podstawę stanowią trzy ustalenia:

1. aspekt materialny – gwarancja ustalania przez państwo regulacji sytuacji prawnej związków wyznaniowych,
2. aspekt formalny – przyjęcie zróżnicowanej formy regulacji stosunków z Kościołem katolickim i pozostałymi wspólnotami wyznaniowymi,
3. aspekt proceduralny – powiązanie uchwalania ustaw dotyczących tych regulacji z umowami zawartymi w przeszłości.

Doktryna wskazuje, że art. 25 ust. 4 ustanowił gwarancję konkordatowej formy regulacji, choć nigdzie nie użyto tego terminu. Oznacza to, że zawarcie konkordatu i utrzymywanie tej formy regulacji stosunków z Kościołem katolickim w przyszłości jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa z uwagi na imperatywne sformułowanie „określa”, użyte wprost w art. 25 ust. 4.

²⁷ P. Tuleja, Rozdział I. *Rzeczpospolita*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 103.

²⁸ L. Garlicki, *Artykuł 25*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, Warszawa 2016, s. 622.

²⁹ T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 48 cyt. za: L. Garlicki, *Artykuł 25*, ss. 622-623.

Do ratyfikacji konkordatu wymagana jest uprzednia zgoda wyrażona w ustawie. Z tego faktu ma ona pierwszeństwo wobec regulacji zawartych w ustawach zwykłych i aktach podstawowych.

Leszek Garlicki słusznie wskazuje na mylące stwierdzenie TK, że *przepisy ratyfikowanego konkordatu zostały na mocy art. 25 ust. 4, faktycznie inkorporowane do materii konstytucyjnej*³⁰. Zgodnie z art. 188 pkt 1-3, zachowanie podporządkowania konkordatu przepisom ustawy zasadniczej i jego nadrzędności wobec pozostałych przepisów prawa krajowego podlega jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego i w tej materii konkordat nie wykazuje odrębności od innych umów międzynarodowych³¹.

Tak samo, jak w przypadku innych umów międzynarodowych, zawarcie i przyszłe modyfikacje konkordatu wymagają zgody obu stron. W związku z tym, że Stolica Apostolska jest suwerennym podmiotem prawa międzynarodowego, które występuje jako strona tej umowy równorzędna Rzeczypospolitej, konkordat ma szczególny stopień trwałości. Zgodnie z art. 27 konkordatu dopuszcza się, aby „sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań” zostały uregulowane na drodze negocjacji między stronami, przy czym możliwe jest upoważnienie Konferencji Episkopatu Polski do działania w imieniu Stolicy Apostolskiej. Skutki prawne tych uzgodnień należy oceniać z perspektywy zasad prawa międzynarodowego, jednakże L. Garlicki wskazuje, że nie wydaje się, aby w perspektywie prawa konstytucyjnego tego typu uzgodnienia można było traktować jako integralną część umowy międzynarodowej i odnosić do nich art. 91 ust. 2 ustawy zasadniczej³².

Ciekawy problem powstał w związku z pracami nad poselskim projektem ustawy o rozszerzeniu wykazu dni świątecznych, gdyż nie doszło wówczas do rozmów o charakterze formalnym z Kościołem. Co prawda, nie wzbudziło to większego sporu, niemniej jednak w doktrynie podnoszono nieadekwatność odformalizowania procedur wskazanych w art. 27 konkordatu, a przede wszystkim – w zmniejszeniu kompetencji Rady Ministrów, gdyż zwolniło ją to z konieczności zajęcia urzędowego stanowiska³³.

Przyjęcie konkordatowej formy regulacji uprzywilejowuje Kościół katolicki względem innych wspólnot³⁴. Pod tym względem art. 25 ust. 4 tworzy

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 163.

³¹ L. Garlicki, *Artykuł 25...*, s. 623.

³² Tamże, ss. 623-624.

³³ P. Czarny, P. Borecki, *Respektowanie Polskiego Konkordatu z 1993 r – wybrane problemy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, ss. 29-30 cytata za: L. Garlicki, *Artykuł 25...*, s. 624.

³⁴ E. Plewa, *Kult religijny w prawie polskim – gwarancje wolności*, [w:] M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski (red.), *Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, Łódź 2021, ss. 13-27.

„swoistą *lex specialis* wobec pozostałych przepisów art. 25, a zwłaszcza wobec art. 25 ust. 1”³⁵. W związku z tym „art. 25 ust. 4 oraz konkordat określają szczególną pozycję instytucjonalną Kościoła katolickiego w systemie prawnym RP, odzwierciedlającą jego dominującą pozycję w strukturze wyznaniowej RP”³⁶.

Choć art. 25 ust. 4 wskazuje przede wszystkim na konkordatową formę regulacji stosunków, to dopuszcza także ich regulację w formie ustawowej. Powinny one mieć jednak charakter pomocniczy i uzupełniający, zwłaszcza że muszą zachowywać zgodność z postanowieniami konkordatu (ale nie z postanowieniami innych umów zawartych z przedstawicielami Kościoła katolickiego).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał, iż „wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek państwa do Kościoła katolickiego”³⁷. L. Garlicki słusznie wskazuje jednak na pewne niezgodności w konstytucyjnym umocowaniu tego stanowiska.

Po pierwsze, nie jest kwestią przypadku, że w ustawie zasadniczej art. 25 ust. 4 i ust. 5 są skonstruowane inaczej. Co za tym idzie – musi mieć to znaczenie prawne.

Po drugie, przyjęte w art. 25 ust. 5 powiązanie treści ustawy z uprzednio zawartą umową ogranicza ustawodawczą autonomię parlamentu, więc nie może być interpretowane w sposób rozszerzający.

Po trzecie, konkordatowa forma regulacji stosunków państwa z Kościołem katolickim powinna w zupełności wystarczyć, bowiem w aspekcie proceduralnym, zgodnie z art. 27, konkordat wymaga dokonywania „uzgodnień”, więc ich brak może stać się przesłanką uznania, że ustawa została uchwalona w niewłaściwym trybie.

Po czwarte, właśnie w tym kierunku poszła praktyka ustawodawcza. Jedyna jak dotąd zmiana ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego (przejawiająca się w likwidacji Komisji Majątkowej) została dokonana przy politycznej akceptacji kościoła, jednakże nie była ona oparta na poprzednie podpisanej umowie. Z tego powodu nie wydaje się, aby literalne odczytywanie art. 25 ust. 4 mogło rodzić pytanie, czy w tym zakresie pozycja Kościoła

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 163.

³⁶ L. Garlicki, *Artykuł 25...*, s. 624.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

katolickiego nie okazuje się słabsza od pozycji innych wspólnot religijnych, do których odnosi się art. 25 ust. 5³⁸.

5. KONKORDAT Z 1993 ROKU – ZARYS PRAWNY

Pod względem redakcji, niniejszą umowę rozpoczyna uroczysta preambuła. Konkordat z 1993 r. oparty jest na fundamentach ustanowionych w Konstytucji RP oraz rozwiązaniach wypracowanych podczas Soboru Watykańskiego II tj. wolności religijnej i prawach człowieka. W preambule konkordatu wskazano, że *fundamentem rozwoju wolnego i demokratycznego społeczeństwa jest poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw*³⁹. Niniejsze spojrzenie na godność ludzką i związane z nią przyrodzone prawa jest widoczne zarówno w polskiej ustawie zasadniczej, jak i w nakazach Vaticanum II⁴⁰. Zgodnie z literą konkordatu motywami, jakimi kierowały się strony, są:

1. motywy polityczne – chęć uregulowania wzajemnych stosunków;
2. motywy socjologiczne – stwierdzenie, że religia katolicka jest religią wyznawaną przez większość społeczeństwa polskiego;
3. motywy historyczne – uznanie przez stronę polską roli Kościoła w dziejach państwa, kwestia pontyfikatu Jana Pawła II, uznanie przez stronę kościelną znaczenia odzyskania niepodległości i suwerenności przez Polskę;
4. motywy aksjologiczne – omówiona wyżej kwestia godności i praw człowiek;
5. motywy prawne – uwzględnienie ustawodawstwa obu państw.

Co ciekawe, że w odróżnieniu od konkordatu z 1925 r., zaczynającego się od „W imię Przenajświętszej i Niepodzielnej Trójcy”, preambuła konkordatu z 1993 r. nie zawiera w sobie inwokacji o charakterze religijnym⁴¹.

Prócz wspomnianej preambuły, konkordat składa się z 29 artykułów. W dużej mierze, również z uwagi na niewielką objętość tej umowy międzynarodowej, jego normy mają charakter norm odsyłających do już istniejącego

³⁸ L. Garlicki, *Artykuł 25...*, s. 625.

³⁹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

⁴⁰ J. Dyduch, *Konkordat polski 1993 instrumentem zgody narodowej*, „Prawo Kanoniczne” 2016, nr 4, s. 138.

⁴¹ J. Krzywkowska, *Konkordat jako element polskiego systemu prawa wyznaniowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46, s. 181.

prawodawstwa polskiego⁴². Część z nich wiąże się także z zobowiązaniem państwa do wprowadzenia nowych regulacji. Pierwsze pięć artykułów ma charakter zasad ogólnych np. uznanie przez obie strony swojej autonomii i niezależności. Choć postanowienia konkordatu w większości mają charakter konstytutywny, to nie brakuje również sformułowań o charakterze deklaratoryjnym np. zapewnienie przez Rzeczpospolitą Polską wolności sprawowania przez Kościół kultu publicznego (art. 5)⁴³.

Konkordat formułuje też normy które, choć podlegają prawu kanonicznemu, to wywierają skutki prawne na forum państwowym. Przykładem jest wspomniane wcześniej małżeństwo konkordatowe z art. 10, które od chwili zawarcia wywiera takie skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim. I chociaż orzekanie o ważności małżeństwa kanonicznego, a także w innych sprawach małżeńskich przewidzianych w prawie kanonicznym, należy do wyłącznej kompetencji władzy kościelnej, to orzekanie w sprawach małżeńskich w zakresie skutków określonych w prawie polskim, należy do wyłącznej kompetencji sądów państwowych. Co za tym idzie, Kościół jest zobowiązany do respektowania prawa polskiego⁴⁴.

Pod względem zobowiązań finansowych konkordat nakłada na Rzeczpospolitą obowiązki w zakresie:

1. nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (art. 12).
2. finansowania szkół wyższych (art. 15).
3. zapewnienia warunków wykonywania praktyk religijnych osobom przebywającym w zakładach zamkniętych, penitencjarnych, wychowawczych, opieki zdrowotnej i społecznej (art. 17).
4. w miarę możliwości udzielania wsparcia materialnego w celu konserwacji i remontowania zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących, a także dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury (art. 22 ust.4).

Wskazuje się, że największe obciążenie finansowe państwa to zapewnienie nauki religii⁴⁵.

Z uwagi na fakt, iż konkordat jest oparty na naukach Soboru Watykańskiego II, należy podkreślić, że Kościół nie może utożsamiać się z żadną

⁴² Na przykład ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

⁴³ A. Banaszekiewicz, *Konkordat podpisany ze Stolicą Apostolską w 1993 r. jako źródło prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 4, ss. 141-142.

⁴⁴ J. Krzywkowska, *Konkordat jako element polskiego systemu prawa wyznaniowego...*, s. 181.

⁴⁵ D. Jagiełło, T. Gardocka, *Przepisy stabilizujące w Konstytucji RP...*, s. 195.

wspólnotą polityczną ani systemem politycznym. Co więcej, w trakcie Vaticanum II wyodrębnione zostały trzy zasady, którymi należy się kierować w relacji Kościół – państwo:

1. Uznanie pluralizmu światopoglądowego,
2. Zasada wolności religijnej, którą można ograniczać tylko z uwagi na zachowanie ładu i porządku publicznego oraz moralności publicznej,
3. Zasada autonomii i wzajemnej niezależności Kościoła i państwa,
4. Zasada współpracy między Kościołem i państwem.

W związku z uznaniem pluralizmu światopoglądowego, należy podkreślić ograniczenie udziału osób duchownych w sprawowaniu władzy politycznej, chyba że wymaga tego obrona Kościoła i rozwój dobra wspólnego, co zgodnie z kodeksem prawa kanonicznego, ocenia władza kościelna. Księża nie mogą brać też czynnego udziału w partiach politycznych⁴⁶. Jednocześnie wskazuje się, że niniejsze uregulowania nie stanowią przeszkody we współpracy Kościoła z państwem⁴⁷.

6. PODSUMOWANIE

Jak wskazują powyższe rozważania, zawarcie konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską doprowadziło do osiągnięcia o wiele silniejszego stosunku między stronami niż na podstawie jakiegokolwiek regulacji ustawowej, która ze swojej natury ma charakter jednostronny. Bynajmniej nie doprowadziło to do ograniczenia suwerenności Polski, czy też, zgodnie z opiniami sceptyków, wprowadzenia państwa wyznaniowego. Wręcz przeciwnie, z uwagi na konstytucyjną zasadę neutralności światopoglądowej władz publicznych oraz poszanowanie pluralizmu światopoglądowego i niezależności państwa głoszonych na Soborze Watykańskim II, osiągnięto model tzw. przyjaznej separacji⁴⁸. Słusznie wskazuje się, że konkordat w praktyce stanowi źródło prawa od wielu lat i duża część jego rozwiązań, jak np. małżeństwo konkordatowe, funkcjonuje poprawnie⁴⁹.

Prawdopodobnie najczęściej kontrowersji wywołuje wspomniane wcześniej finansowanie lekcji religii. Część przedstawicieli doktryny sugeruje, iż tak długo, jak konkordat obowiązuje, nie jest zgodne z prawem

⁴⁶ Kodeks Prawa Kanonicznego, Poznań 1984.

⁴⁷ J. Dyduch, *Konkordat polski 1993...*, s. 149.

⁴⁸ Szerzej o tym w: L. Garlicki, *Artykuł 25...*

⁴⁹ A. Banaszekiewicz, *Konkordat podpisany ze Stolicą Apostolską w 1993 r....*, ss. 141-142.

podejmowanie prób ograniczenia niniejszych wydatków⁵⁰. Wydaje się jednak, że nie jest to niemożliwe, zwłaszcza w perspektywie potencjalnych negocjacji ze stroną kościelną w związku z renegotjowaniem tych ustaleń konkordatu. Bynajmniej nie musi wiązać się to z niechęcią ze strony Stolicy Apostolskiej. Z pewnością skrajny postulat wypowiedzenia konkordatu jest nie tylko zbyt radykalny, ale też niekonstytucyjny. A. Banaszekiewicz celnie wskazuje, że na kwestie związane z obowiązywaniem konkordatu należy patrzeć w sposób pozbawiony emocji, pamiętając, iż stanowi on akt prawny, a więc środek mający na celu ukształtowanie wzajemnych stosunków, determinujący pożądane i oczekiwane sposoby postępowania stron tej umowy międzynarodowej, które mają obowiązek stosowania jego postanowień⁵¹. Oczywiście nie należy też akceptować modelu, w którym jedna ze stron wykorzystuje drugą stroną celem uzyskania korzyści materialnych czy politycznych (tzw. sojusz tronu z ołtarzem)⁵².

Ocena roli, jaką odgrywał i odgrywa konkordat będzie oparta z jednej strony na praktyce jego stosowania, a z drugiej strony na dobrej woli Stolicy Apostolskiej i Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zatem podkreślić, że relacja ta powinna opierać się na wzajemnym szacunku⁵³.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszekiewicz A., *Konkordat podpisany ze Stolicą Apostolską w 1993 r. jako źródło prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 4.

Czarny P., Borecki P., *Respektowanie Polskiego Konkordatu z 1993 r. – wybrane problemy*, Warszawa 2012.

Dudek A., *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019.

Dudek A., Kołodyńska-Magdziarz N., *O dwóch takich, co podzieliły Polskę*, Warszawa 2022.

⁵⁰ D. Jagiełło, T. Gardocka, *Przepisy stabilizujące w Konstytucji RP...*, s. 196.

⁵¹ A. Banaszekiewicz, *Konkordat podpisany ze Stolicą Apostolską w 1993 r.*, s. 152.

⁵² Szerzej o tym zjawisku w: A. Dudek, N. Kołodyńska-Magdziarz, *O dwóch takich, co podzieliły Polskę...*

⁵³ A. Banaszekiewicz, *Konkordat podpisany ze Stolicą Apostolską w 1993 r.*, s. 152.

Dyduch J., *Konkordat polski 1993 instrumentem zgody narodowej*, „Prawo Kanoniczne” 2016, nr 4.

Garlicki L., *Artykuł 25*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.

Głuszyńska I., *Konkordat Jako Instrument Prawny regulujący stosunki między państwem a Kościołem*, „Politeja” 2017, nr 46.

Jagiello D., Gardocka T., *Przepisy stabilizujące w Konstytucji RP na przykładzie Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6.

Krukowski J., *Konkordaty z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zawarte na przełomie XX i XXI wieku*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2010, t. III.

Krukowski J., *Ocena skutków konkordatu z 1993 roku w polskim porządku prawnym*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 3.

Krzywkowska J., *Konkordat jako element polskiego systemu prawa wyznaniowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46.

Plewa E., *Kult religijny w prawie polskim – gwarancje wolności*, [w:] M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski (red.), *Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, Łódź 2021.

Sadecki J., *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Universitas, Kraków 2009.

Stańczyk J., *Konkordat z 1993 roku pomiędzy Stolicą Apostolską i Polską*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe 2006”, nr 3.

Tuleja P., *Rozdział I. Rzeczpospolita*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

Włodarczyk T., *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1986.

Zieliński T.J., *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (Dz. U. z 1925 r., Nr 72, poz. 501).

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

Ustawa z dnia 8 stycznia 1998 r. o ratyfikacji konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. z 1998 r. Nr 12, poz. 42).

Uchwała Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dnia 12 września 1945 r. w sprawie konkordatu.

Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r.

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 163.

Inne:

Protokół ustaleń nr 28/93 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 1 czerwca 1993 r.

BETWEEN WARSAW AND VATICAN CITY- LEGAL
AND HISTORICAL ANALYSIS ON THE OCCASION
OF THE 30TH ANNIVERSARY OF THE CONCLUSION
OF THE CONCORDAT BETWEEN THE HOLY SEE
AND THE REPUBLIC OF POLAND

Abstract: July 28, 2023 will mark 30 years since the conclusion of the concordat between the Holy See and the Republic of Poland. Although the conclusion of this agreement took place in 1993, it actually entered into force in 1998. Between these events took place the adoption of the new 1997 Constitution of the Republic of Poland, adapted to the democratic state of law, whose Article 25, paragraph 4. directly indicates that " The relations between the Republic of Poland and the Roman Catholic Church shall be determined by international treaty concluded with the Holy See, and by statute". The purpose of this article will be a legal analysis of the current solutions arising from the concordat based on the Polish Basic Law, the body of doctrine and case law. Although the article has a legal character, it is impossible not to refer to the historical and political aspects of the conclusion of this international agreement. This is because there is no doubt that the 1993 concordat was of significant importance in the history of the Third Republic of Poland, and one of the protagonists and the face of this agreement is Prime Minister Hanna Suchocka.

Keywords: concordat, the Holy See, Roman Catholic Church, Constitution of the Republic of Poland.