

*Józef Krukowski\**

## ZNACZENIE KONKORDATU MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ I POLSKĄ W KONTEKŚCIE TRANSFORMACJI USTROJOWYCH

W ubiegłym roku minęło dwadzieścia lat od podpisania konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską oraz piętnaście lat od jego ratyfikacji<sup>1</sup>. Wydarzenia te skłaniają do refleksji nad doniosłością tego wydarzenia w aspekcie historycznym i współczesnym.

### I. UWAGI HISTORYCZNE

Stosunki między Stolicą Apostolską i Polską, jako dwoma podmiotami stosunków międzynarodowych, sięgają początków państwowości polskiej. Znamienny jest fakt, że Mieszko I – pierwszy historyczny władca Polski – jak wskazuje najstarszy dokument dotyczący Państwa polskiego znany pod nazwą *Dagome Iudex*<sup>2</sup> – po przyjęciu chrztu oddał swoje państwo pod opiekę Biskupa Rzymu. Wydarzenie to miało

---

\* Ks. Prof. Dr hab. Józef Krukowski, Kierownik Katedry Kościelnego Prawa Publicznego i Prawa Wyznaniowego, Wydział Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: jkruk@kul.lublin.pl

<sup>1</sup> Zawarcie Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską nastąpiło w drodze sukcesywnie następujących czynności koniecznych do tego, aby konkordat stał się prawem obowiązującym. Są to: podpisanie konkordatu w Warszawie 28 lipca 1993 r. przez przedstawicieli obu Stron – Nuncjusza Apostolskiego w Polsce abpa Józefa Kowalczyka i Ministra spraw Zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego; ratyfikacja w dniu 23 lutego 1998 r. przez złożenie podpisów przez prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego w Warszawie i papieża Jana Pawła II w Watykanie na podstawie uchwalonej przez parlament ustawy wyrażającej zgodę na jego ratyfikację; wymiana dokumentów ratyfikacyjnych między premierem J. Buzkiem i sekretarzem stanu kard. A. Sodano. Wejście w życie konkordatu – zgodnie z art. 19 – nastąpiło w dniu 25 kwietnia 1998 r. (Dz. U. 1998, Nr 51, poz. 318).

<sup>2</sup> *Dagome Iudex* – dokument zamieszczony w *Collectio Canonum Card. Deusdedit*; A. Witkowska, *Dagome Iudex*, „Encyklopedia Katolicka”, t. III, kol. 970-971.

znaczenie religijne i polityczne. Mieszko I – oddając swoje państwo pod opiekę Stolicy Apostolskiej – wprowadził je do rodziny narodów chrześcijańskich i, aby zapewnić mu pokój z sąsiadami, a w szczególności uchronić je przed najazdami ze strony niektórych członków *Sacrum Imperium Romanum Germanorum* pod pozorem nawracania pogan na wiarę chrześcijańską.

Drugim doniosłej wagi jest fakt, że najpopularniejszym podręcznikiem prawa kanonicznego w Polsce średniowiecznej była *Collectio Tripartita* (1093-94), sporządzona przez sławnego biskupa francuskiego Iwona z Chartres<sup>3</sup>. Szczególne znaczenie miała wpisana do niej sentencja: *Cum regnum et sacerdotium inter se conveniunt, bene regitur mundus, floret et fructificat Ecclesia*<sup>4</sup> – „Gdy władza królewska i władza kościelna zgadzają się ze sobą, dobrze rządzony jest świat, kwitnie i owocuje Kościół”. Była to pokojowa interpretacja paradygmatu dualizmu religijno-politycznego zakorzenionego w kulturze europejskiej pod wpływem nauczania Chrystusa: „Oddajcie cesarzowi to, co jest cesarskie, a Bogu to, co jest boskie” (Mt 22, 22). W oparciu o ten nakaz został zakwestionowany panujący w starożytności pogańskiej monizm religijno-polityczny, a w epoce współczesnej – monizm ideologiczno-polityczny. Dualizm ten polega na rozróżnieniu dwóch suwerennych podmiotów władzy – politycznej i religijnej – oraz rozwiązywaniu konfliktów między nimi w formie dwustronnej umowy, zwanej konkordatem. Począwszy od Konkordatu Wormackiego (1122 r.), zwanego *Pax Wormatiensis*, konkordaty stanowią instrument pokojowego współdziałania między państwem a Kościołem<sup>5</sup>.

W epoce nowożytnej konkordaty zawierane są przeważnie w momentach przełomowych w dziejach narodu, względem którego Kościół pełni swoją misję. Taka właśnie sytuacja zaistniała w Polsce i państwach sąsiednich pod koniec XX w. w kontekście transformacji społeczno-politycznych, wiodących od reżimu totalitarnego komunizmu do demokracji liberalnej i do odzyskania suwerenności przez na-

---

<sup>3</sup> W. Sawicki, *Zbiór prawa dla ludzi świeckich w krakowskim rękopisie „Zbioru Troistego” (Collectio Tripartita)*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” (G), 7(1960), s. 295-352.

<sup>4</sup> Ep. 323 (*Patrologia Latina* 162, 246B).

<sup>5</sup> J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, s. 15-20; 218-222.

rody Europy środkowo-wschodniej, które po II wojnie światowej zostały zniewolone przez Związek Radziecki. Nierozłącznym elementem tych transformacji jest zmiana systemu relacji między państwem a Kościołem, polegająca na przejściu od totalitarnego państwa ateistycznego – opartego na zasadzie separacji wrogiej – do demokratycznego państwa świeckiego – opartego na zasadzie separacji przyjaznej, zwanej skoordynowaną z racji zastosowania konkordatu.

Jakkolwiek transformacje te miały charakter rewolucji społeczno-politycznej, to od wcześniejszych wielkich rewolucji europejskich (rewolucji francuskiej z końca XVII w. i rewolucji rosyjskiej z początku XX w.) różniły się pozytywnym stosunkiem do religii a w szczególności do Kościoła. W pewnej mierze zaważył na tym wkład Kościoła katolickiego w rozpad reżimu komunistycznego. Kościół katolicki w Polsce pod przewodnictwem Prymasa Stefana kard. Wyszyńskiego do swej misji ewangelizacyjnej włączył bowiem funkcje obrońcy praw człowieka i praw narodu do samostanowienia, a następnie także mediatora między władzą komunistyczną i opozycją polityczną<sup>6</sup>. Szczególną doniosłość miały apele papieża Jana Pawła II, skierowane do narodów i przywódców politycznych, aby konfrontacje zmierzające do zmiany reżimu komunistycznego nie były rozstrzygane przy użyciu przemocy, lecz na drodze dialogu zmierzającego do ustalenia nowego porządku społecznego z poszanowaniem zasad sprawiedliwości, dobra wspólnego i solidarności<sup>7</sup>.

Dlatego w warunkach rozpadu reżimu komunistycznego zaistniały szanse do uregulowania stosunków między Państwem a Kościołem w Polsce w formie konkordatu. W tym kontekście nasuwają się pytania: co to jest konkordat i czy jest instrumentem użytecznym? W celu wyjaśnienia tych pytań proponuję zwrócić uwagę na następujące zagadnienia: 1) pojęcie i rodzaje konkordatu; 2) legitymizacja Konkordatu polskiego z 1993 r. w krajowym porządku prawnym; 3) konstytucyjne podstawy jego skuteczności; 4) katalog spraw, będących

---

<sup>6</sup> J. Krukowski, *Uprawnienia nadzwyczajne Stefana Wyszyńskiego, Prymasa Polski, wobec zagrożenia ze strony reżimu komunistycznego*, „Studia Prymasowskie” 5 (2011), s. 29-42.

<sup>7</sup> J-L, Tauran, *De l'Ostpolitik a la nouvelle Europe de L'OSCE*, w: *La diplomatie de Jean Paul II*, red. J-B d'Onorio, Paris 2000, s. 43-55.

przedmiotem wpisanych do niego norm; 5) formy redagowania norm konkordatowych oraz zasady ich przestrzegania.

## II. POJĘCIE I RODZAJE KONKORDATU

### 1. POJĘCIE

Nazwa „konkordat” (łac. *concordatum*) w literaturze prawniczej oznacza umowę międzynarodową, zawartą pomiędzy Stolicą Apostolską i najwyższymi organami danego państwa na zasadzie partnerstwa stron w celu osiągnięcia pokoju w stosunkach między państwem i Kościołem – dwiema społecznościami odmiennego typu, do których chociaż z innego tytułu należą ci sami ludzie (jako obywatele i jako wierni). W praktyce dyplomatycznej w odniesieniu do tego typu umowy w różnych językach używane są także inne nazwy, jak: *conventio*, *tractatus*, *accordo*, *accuerdo*, *Vörtrag*, *modus vivendi*, *basic agreement*<sup>8</sup>.

Konkordat jest to dwustronna umowa międzynarodowa, która wyróżnia się oryginalnością. Pierwszą racją jej oryginalności jest fakt, że jedną ze stron tej umowy nie jest państwo, lecz Stolica Apostolska, jako reprezentacja Kościoła katolickiego – uniwersalnej społeczności religijnej, której część znajduje się na terytorium danego państwa będącego jej drugą stroną. Stolica Apostolska posiada bowiem podmiotowość publiczno-prawną w stosunkach międzynarodowych, która obejmuje zdolność do utrzymywania stosunków dyplomatycznych i zawierania umów międzynarodowych. Jakkolwiek Stolica Apostolska może zawierać umowy międzynarodowe także z tytułu posiadania własnego państwa, którym jest Państwo-Miasto Watykańskie, to konkordaty zawiera jako najwyższy organ władzy Kościoła katolickiego<sup>9</sup>. Drugą racją oryginalności konkordatu jest jego przedmiot. Są to wzajemne zobowiązania i uprawnienia Stron konkordatu, tzn. Stolicy Apostolskiej i danego państwa względem siebie i względem tych samych ludzi, którzy jednocześnie należą do Kościoła i do państwa.

---

<sup>8</sup> J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna-teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995, s. 22-25; J. Martin de Agar, *Raccolta di concordati 1950-1999*, Città del Vaticano 2000, s. 10-11; D. Nemeč, *Concordat Agreements between the Holy See and Postcommunist Countries (1990-2010)*, Leuven 2011, s. 27.

<sup>9</sup> I. Cardinale, *The Holy See and International Order*, Gerrards Cross 1976.

## 2. RODZAJE KONKORDATÓW

Klasyfikacji konkordatów dokonuje się ze względu na kilka kryteriów<sup>10</sup>.

I tak, ze względu na przedmiot w aspekcie historycznym wyróżnia się: 1) **konkordaty klasyczne** – zawierane w okresie od Konkordatu Wormackiego do Soboru Watykańskiego II, których przedmiotem była wymiana przywilejów i ustępstw między najwyższymi organami władzy Kościoła katolickiego i konkretnego państwa; 2) konkordaty współczesne – zawarte po Soborze Watykańskim II, których przedmiotem są **gwarancje wolności sumienia i religii w życiu prywatnym i publicznym**. Konkordat polski z 1993 r. należy do konkordatów współczesnych.

Ze względu na **zakres regulowanych spraw** wyróżnia się: 1) **konkordaty całościowe**, których przedmiotem jest całość państwa bądź znaczna część spraw, dotyczących sytuacji prawnej Kościoła na terytorium danego państwa; 2) **konkordaty parcjalne**, które dotyczą tylko niektórych spraw, np. sytuacji majątkowej i finansowej Kościoła, nauczania religii w szkołach publicznych, duszpasterstwa wojskowego. Konkordat polski z 1993 r. należy do kategorii konkordatów całościowych.

Ze względu na **procedurę** konkordat może być zawarty w formie: 1) umowy **uroczystej** (*conventio sollemnis*), gdy spełnione są wszystkie elementy formalne zawierania umowy międzynarodowej, tzn.: negocjacje; parafowanie przez negocjatorów; ratyfikacja, czyli złożenie podpisów przez głowę danego państwa i przez papieża, jako głowę Kościoła; promulgacja za zgodą parlamentu, wyrażoną w formie ustawy; wymiana not ratyfikacyjnych; publikacja; 2) lub umowy **zwykłej** (*conventio simplex*), jak *modus vivendi*. Procedura jej zawarcia nie obejmuje wszystkich wyżej wymienionych elementów formalnych,

<sup>10</sup> J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne*, s. 236-239. Por. J. Wistocki, *Konkordat polski 1993. Tak czy nie?*, Poznań 1993. A. Zoll, *Trudna droga do ratyfikacji Konkordatu*, w: *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, Kraków 1998. Autor ten stwierdza, że przeszkody, na jakie w Sejmie zdominowanym przez partie postkomunistyczne napotkał wniosek w sprawie ratyfikacji Konkordatu, nie miały charakteru prawnego, ale polityczny, „była to walka o wyborcę”. Po stronie przeciwników ratyfikacji było dużo agresji i poważny zasób złej woli. Posługiwano się argumentami nieprawdziwymi w celu wprowadzenia w błąd opinii publicznej.

w szczególności ratyfikacji za zgodą obu izb parlamentu. Konkordat polski z 1993 r. jest umową uroczystą.

Ze względu na **formę redagowania norm prawnych**, wyróżnia się:

1) konkordaty, w których zawarte są **normy kompletnie** nowe w stosunku do obowiązujących przed ratyfikacją konkordatu. Np., konkordaty z Hiszpanią, zawarte na etapie przechodzenia od autorytarnego państwa wyznaniowego do demokratycznego państwa świeckiego (1976-79);

2) konkordaty, które mają charakter „**mieszany**” w tym sensie, iż są w nich zawarte normy różnorodne, a mianowicie: a) normy kompletnie nowe w stosunku do obowiązujących przed ratyfikacją konkordatu; b) normy mające charakter **klauzul odsyłających** do norm zawartych w konkordacie dotychczas obowiązującym, bądź klauzul do **norm ustawowych obowiązujących w momencie ratyfikacji konkordatu**, czyli wcześniej ustanowionych jednostronnie przez władze państwowe; c) bądź klauzul do **przyszłych regulacji prawnych**, wśród których należy wyróżnić:

- **klauzulę odsyłającą do nowej ustawy**, która w przyszłości zostanie uchwalona jednostronnie przez organy władzy państwowej;
- **klauzulę odsyłającą do przyszłej umowy dwustronnej**, która zostanie zawarta na **szczeblu najwyższym**, czyli do umowy pomiędzy Stolicą Apostolską i najwyższymi organami danego państwa w określonej sprawie, bądź **na niższym szczeblu hierarchicznym, tzn. między konferencją biskupów i rządem danego państwa**.

Konkordat polski z 1993 r. zawiera różnorodne normy. W przeważającej mierze są to klauzule odsyłające (*explicite* bądź *implicite*) do norm ustawowych obowiązujących w momencie ratyfikacji Konkordatu, ale są także klauzule odsyłające do umów dwustronnych, które mogą być zawarte na szczeblu centralnym – między Stolicą Apostolską i Państwem, bądź na szczeblu lokalnym – między Konferencją Episkopatu Polski i Rządem RP.

### III. ZASADY LEGITYMIZACJI KONKORDATU

Legitymizacja konkordatu obejmuje dwa wymiary: aksjologiczny i formalnoprawny.

#### 1. LEGITYMIZACJA W WYMIARZE AKSJOLOGICZNYM

Podczas debaty nad ratyfikacją Konkordatu (1993-1997) przeciwnicy ratyfikacji wysunęli zarzuty natury politycznej, nie mające związku z aksjologią konkordatów współczesnych. W celu pozyskania (względnie zastraszenia) wyborców głosili błędne opinie, że ratyfikacja Konkordatu spowoduje narzucenie Państwu charakteru wyznaniowego. Zarzut ten wynikał z braku zrozumienia istotnej różnicy między konkordatami klasycznymi, które były zawierane przed Soborem Watykańskim II, a konkordatami współczesnymi. Przedmiotem konkordatów przedsoborowych była bowiem wymiana przywilejów między najwyższymi organami władzy kościelnej i państwowej, co sprawiało nadanie państwu charakteru katolickiego. Natomiast przedmiotem konkordatów posoborowych są gwarancje poszanowania wolności sumienia i religii w życiu prywatnym i publicznym, należnej każdemu człowiekowi z racji posiadania przyrodzonej godności ludzkiej. Podczas gdy przed Soborem Watykańskim II konkordaty były zawierane z państwami katolickimi (wyjątkiem był konkordat z Rzeszą Niemiecką), to po Soborze Watykańskim II zawierane są z państwami świeckimi. Zaś konkordaty zawarte przed Soborem z państwami katolickimi (Hiszpania, Włochy), po Soborze zostały poddane rewizji<sup>11</sup> w celu zniesienia przywilejów. Konkordat polski z 1993 r. należy do kategorii konkordatów posoborowych, którego celem nie jest nadanie Kościołowi katolickiemu i jego wiernym jakichkolwiek przywilejów, ale zapewnienie gwarancji poszanowania wolności religijnej odpowiednio do potrzeb współczesnego społeczeństwa polskiego. Dlatego Państwo polskie przez zawarcie konkordatu nie stało się państwem wyznaniowym katolickim, ale uzyskało w Kościele sojusznika w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>11</sup> R. Minnerath, *L'Eglise et les Etats concordataires (1846-1081). La souveraineté spirituelle*, Paris 1983, szczególnie s. 83-155.

Konkordat polski z 1993 r. pod względem aksjologicznym jest zgodny z Konstytucją RP z 1997 r. Oba te akty normatywne mają legitymizację w tym samym systemie uniwersalnych wartości ludzkich, w którym najwyższą pozycję zajmuje przyrodzona godność osoby ludzkiej, będąca źródłem praw i wolności należnych każdemu człowiekowi. Poszanowanie takiej hierarchii wartości jest wpisane zarówno do Konstytucji RP (preambuła, art. 30) jak i do Konkordatu (preambuła).

## 2. LEGITYMIZACJA W WYMIARZE FORMALNOPRAWNYM

Istotne znaczenie Konkordatu z 1993 r. pod względem formalnym polega na tym, że przez zawarcie go wypełniona została dotkliwa luka, jaka w systemie prawa polskiego zaistniała w 1945 r. w następstwie zerwania przez władze komunistyczne Konkordatu z 1925 r. Władze te proklamowały, że wypełnienie tej luki nastąpi w formie ustaw, czyli aktów stanowionych jednostronnie z pozycji supremacji państwa nad Kościołem – zgodnie z zasadą separacji wrogiej narzuconej przez Związek Radziecki. Faktycznie wypełniały ją fragmentarycznie przez stopniowe ograniczenia wolności religijnej w wymiarze zarówno indywidualnym, jak i instytucjonalnym – w formie ustaw i aktów niższego rzędu, które nie miały podstaw w ustawach. Politycy komunistyczni po zerwaniu Konkordatu zdawali sobie sprawę, że właściwą formą regulacji stosunków między państwem a Kościołem katolickim jest dwustronna umowa ze Stolicą Apostolską. Jednakże z braku stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską władze komunistyczne podjęły dialog z Episkopatem Polski i dwukrotnie zawarły z Nim „Porozumienie” (w 1950 i w 1956 r.). Doświadczenia historyczne dowiodły, że było to działanie podstępne w celu wprowadzenia w błąd Episkopatu i pozyskania społeczeństwa, które w większości należało do Kościoła katolickiego. Prymas Wyszyński, wyposażony przez Papieża w nadzwyczajne uprawnienia (zwane *facultates speciales*, a nawet *facultates specialissimae* – ze względu na trudności w komunikowaniu się ze Stolicą Apostolską) – podjął ryzyko zawarcia tego porozumienia w przekonaniu, że po zerwaniu Konkordatu będzie to *modus vivendi*, który przynajmniej na jakiś czas zahamuje walkę władzy komunistycznej z Kościołem. Tymczasem wkrótce po podpisaniu porozumienia nastąpiły wzmożone ataki na Kościół, których szczególnym



przejawem było aresztowanie i bezpodstawne internowanie prymasa Stefana Wyszyńskiego (1953-56). Dopiero w latach siedemdziesiątych władze komunistyczne nawiązały tymczasowe stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską w celu wynegocjowania konwencji<sup>12</sup>. Jednakże władzom tym brak było woli politycznej tak do dotrzymania zobowiązań wpisanych do „porozumień” z Episkopatem Polski, jak również do zawarcia konwencji ze Stolicą Apostolską. Na przeszkodzie stały przesłanki ideologiczne i polityczne (monizm ideologiczny i polityczny). Przeszkody te ustąpiły dopiero po podpisaniu w kwietniu 1989 r. „Umowy okrągłego stołu” między przedstawicielami władzy komunistycznej i przedstawicielami opozycji politycznej w obecności przedstawicieli Episkopatu Polski. Pierwszym rezultatem negocjacji między przedstawicielami Episkopatu Polski i Rządu zmierzającym do normalizacji sytuacji prawnej Kościoła po zerwaniu Konkordatu w 1944 r. był uchwalony w maju 1989 r. pakiet „ustaw kościelnych”<sup>13</sup>, których treść została wynegocjowana między przedstawicielami Rządu i Episkopatu Polski.

Drugi etap na drodze do stabilizacji sytuacji prawnej Kościoła w Polsce po II wojnie światowej nastąpił po nawiązaniu stałych stosunków dyplomatycznych między Stolicą Apostolską a Polską i po przeprowadzeniu partnerskich negocjacji między przedstawicielami Stolicy Apostolskiej i Rządu RP, uwieńczonych podpisaniem Konkordatu (28 lipca 1993 r.)<sup>14</sup>. Wszakże wniosek w sprawie ratyfikacji Konkordatu po uzyskaniu przez partie postkomunistyczne większości w parlamencie w wyniku wyborów, które odbyły się we wrześniu 1993 r., napotkał na przeszkody. Ratyfikacja konkordatu nastąpiła dopiero w 1998 r., gdy w wyniku następných wyborów parlamentarnych większość uzyskały partie polityczne odwołujące się do ideałów „Solidarności”.

---

<sup>12</sup> J. Krukowski, *Porozumienia pomiędzy przedstawicielami Rządu i Episkopatu Polski z 1950 i 1956 r. Zanaczenie i realizacja*, w: *Prawo i polityka w Polsce Ludowej*, Lublin 1995, s. 33-70.

<sup>13</sup> Ustawa z 17 maja 1989 r. o wolności sumienia i wyznania (Dz. U. 2000, Nr 26, poz. 319 z późn. zm.); Ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.); Ustawa z 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156 z późn. zm.).

<sup>14</sup> J. Kowalczyk, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską 1993/1998*, Płock 2013, s. 59-109.

### 3. ZGODNOŚĆ KONKORDATU Z KONSTYTUCJĄ

Aby Konkordat stał się instrumentem skutecznym w osiąganiu tych wartości, dla których został zawarty, powinien być zgodny z zasadami prawa konstytucyjnego. Problemy, na jakie napotkał wniosek w sprawie ratyfikacji Konkordatu, dotyczył dwóch kwestii: zgodności Konkordatu z podstawowymi zasadami relacji państwo-Kościół, 2) skuteczności Konkordatu w polskim porządku prawnym.

#### 3.1. Podstawowe zasady relacji państwo-Kościół

Podpisanie Konkordatu przed uchwaleniem nowej Konstytucji RP wywarło znaczący wpływ na przebieg debaty dotyczącej ustalenia zasad relacji między Państwem a Kościołem. Zgłoszony do Sejmu wniosek w sprawie ratyfikacji Konkordatu napotkał na przeszkody natury ideologicznej pozorowanej zarzutami natury prawnej. Przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu postawili bowiem zarzut niezgodności podstawowych zasad relacji państwo-Kościół zawartych w Konkordacie z zasadami zawartymi w obowiązującej wówczas Konstytucji.

Do art. 1 Konkordatu zostały wpisane następujące zasady: „Państwo i Kościół są – każde w swoim zakresie autonomiczne i niezależne”, oraz, że Strony zobowiązują się do „pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu zablokowali ratyfikację Konkordatu pod zarzutem braku zgodności tej zasady z konstytucyjną zasadą „oddzielenia Kościoła od państwa”, którą interpretowali w znaczeniu określonym przez ideologię komunistyczną. W wyniku kilkuletniej debaty, jaka toczyła się w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, do art. 25 nowej Konstytucji wpisane zostały takie zasady relacji między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi, które nie dają podstawy do takiego zarzutu<sup>15</sup>. Są to: 1) zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa i Kościoła, każdego w swoim zakresie;

---

<sup>15</sup> P. Sobczyk, *Udział przedstawiciela Episkopatu Polski w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad artykułem 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Ecclesia et Status. Księga Jubileuszowa z okazji pracy naukowej profesora Józefa Krukowskiego*, red. A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz, Lublin 2004, s. 887-888.

2) zasada współdziałania między państwem a Kościołem dla dobra człowieka i dobra wspólnego; 3) zasada regulacji stosunków między Państwem a Kościołem i innymi związkami wyznaniowymi w formie partnerskich układów, tzn. z Kościołem katolickim w formie umowy międzynarodowej i ustawy, a z innymi związkami wyznaniowymi w formie ustawy uchwalonej na podstawie umowy wynegocjowanej przez Rząd z ich przedstawicielami<sup>16</sup>. Powyższe zasady są zbieżne z zasadami relacji między Kościołem i wspólnotą polityczną, proklamowanymi na Soborze Watykańskim II (*Gaudium et spes*, nr 76).

W celu zagwarantowania świeckości Państwa polskiego do art. 25 Konstytucji wpisano dwie zasady: 1) zasadę równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych; 2) oraz zasadę bezstronności organów władzy publicznej wobec przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz zapewnienia poszanowania swobody ich uzewnętrzniania w życiu publicznym. Oznacza to, że Polska jest demokratycznym państwem świeckim w wersji separacji przyjaznej, czyli skoordynowanej. Do preambuły tejże Konstytucji wpisano także deklarację poszanowania przez ustrojodawcę podstawowych wartości ogólnoludzkich i wartości chrześcijańskich, zakorzenionych w kulturze narodowej.

Wymóg zgodności Konkordatu z Konstytucją obejmuje także gwarancje ochrony wolności sumienia i religii w wymiarze indywidualnym w życiu prywatnym i publicznym, w tym poszanowanie prawa rodziców do nauczania religii w szkołach (art. 53 Konstytucji). Należy zatem zauważyć, że konkordatowe zasady relacji państwo-Kościół są zgodne z konstytucyjnymi. Razem tworzą one polski model demokratycznego państwa świeckiego w wersji separacji przyjaznej<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, wyd. 4, s. 61-88; P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim*, Warszawa 2013.

<sup>17</sup> H. Suchocka, *Polski model relacji państwo-Kościół w świetle Konstytucji z 1997 r. i Konkordatu z 1993 r.*, w: *Konkordat Polski w 10 lat po ratyfikacji. Materiały z konferencji*, red. J. Wroceński, H. Pietrzak, Warszawa 2008, s. 41-67; J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, s. 61-68.

### 3.2. Zasady skuteczności Konkordatu pod względem formalnym

Konkordat, jak każda umowa międzynarodowa, jest skuteczny wówczas, gdy jest stosowany z poszanowaniem zasad prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego. Spośród zasad prawa międzynarodowego publicznego istotne znaczenie w tym przedmiocie ma reguła *pacta sunt servanda* – „umów należy dotrzymywać”. To znaczy, że państwo, które zaciągnęło zobowiązania międzynarodowe także w formie konkordatu, jest zobowiązane respektować gwarancje zawarte w konkordacie w krajowym porządku prawnym.

Prawo międzynarodowe nie określa sposobów implementacji umów międzynarodowych do krajowego porządku prawnego. Sposoby te określają konstytucje poszczególnych państw. W systemie prawa polskiego w okresie, jaki upłynął między podpisaniem Konkordatu (1993 r.), a uchwaleniem nowej Konstytucji RP (1997 r.), brak było jasnych przepisów konstytucyjnych określających implementację umów międzynarodowych do polskiego porządku prawnego. W Konstytucji RP z 1997 r. odpowiednie w tej sprawie zasady zostały wpisane do art. 8, 9, 87 i 91<sup>18</sup>. Dotyczą one również konkordatu.

Art. 9 Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Oznacza to generalną przychylność polskiego porządku prawnego wobec norm prawa międzynarodowego. Organy władzy państwowej są więc zobowiązane do przestrzegania prawa konkordatowego, czyli stosowania go w krajowym porządku prawnym. Konstytucja stwarza domniemanie inkorporacji konkordatu do krajowego porządku prawnego. Polska zawierając Konkordat zobowiązała się więc do przestrzegania go w porządku krajowym, jako prawa wiążącego ją na płaszczyźnie międzynarodowej.

Art. 87 ust. 1 Konstytucji RP określa hierarchię źródeł prawa pozytywnego: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy mię-

---

<sup>18</sup> A. Wyrozumska, *Formy zapewnienia skuteczności prawu międzynarodowemu w porządku krajowym*, w: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 56-57.

dzynarodowe oraz rozporządzenia”. Prawem powszechnie obowiązującym w Polsce są więc takie normy, które dla organów państwowych stanowią podstawę podejmowania decyzji wobec obywateli i innych podmiotów prawa. Należą do nich normy zawarte w Konkordacie, jako umowie międzynarodowej. Wśród umów międzynarodowych ustrojodawca polski wyróżnił: umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą obu izb władzy ustawodawczej wyrażoną w ustawie, i umowy ratyfikowane bez takiej zgody. Umowy ratyfikowane za zgodą ustawową mają pierwszeństwo przed ustawą zwykłą, jeżeli nie dadzą się pogodzić z ustawą; w hierarchii źródeł prawa stanowionego ponad nimi jest tylko Konstytucja. Natomiast źródłem prawa nadrzędnym wobec Konstytucji jest „przyrodzona godność osoby ludzkiej” (art. 30 Konstytucji).

Konkordat, jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą obu izb parlamentu wyrażoną w ustawie, w hierarchii źródeł prawa zajmuje pierwsze miejsce po konstytucji. Zaś Konstytucja zgodnie z art. 8 ust. 1, jest „najwyższym prawem [stanowionym - J.K.] Rzeczypospolitej”. Konkordat nie może więc być sprzeczny z Konstytucją. Po ratyfikacji Konkordatu domniemanie przemawia za zgodnością zawartych w nim norm z Konstytucją. Ma to istotne znaczenie dla pewności obrotu międzynarodowego, odbywającego się zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*.

Zgodnie z art. 91 ust. 1, Konkordat jako międzynarodowa umowa uroczysta – ratyfikowana za zgodą obu izb parlamentu – podlega bezpośredniemu stosowaniu, czyli że zawarte w niej normy mają być stosowane przez organy sądowe bądź administracyjne bez stanowienia ustaw wykonawczych. Uchwalenie odpowiedniej „ustawy realizacyjnej” byłoby konieczne jedynie wówczas, gdyby normy wpisane do Konkordatu nie nadawały się do bezpośredniego stosowania<sup>19</sup>.

Art. 91 ust. 2 Konstytucji przesądza o zwierzchności umów międzynarodowych ratyfikowanych – tym samym konkordatu – za zgodą wyrażoną w ustawie – nad ustawami zwykłymi. Ustawodawca polski powinien więc unikać uchwalania takich ustaw, które byłyby sprzecz-

---

<sup>19</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 117.

ne z normami zawartymi w Konkordacie. Gdyby doszło do sprzeczności między normami wpisanymi do konkordatu i do ustawy zwykłej, wówczas należy uznać pierwszeństwo konkordatu nad ustawą<sup>20</sup>. Zasada bezpośredniego stosowania Konkordatu obejmuje także prawo do ochrony sądowej, czyli prawo do wniesienia skargi do sądu przez każdego, kto uważa się za pokrzywdzonego przez kogokolwiek z powodu naruszenia konkordatu.

W świetle art. 91 Konstytucji RP nie ma charakteru samowykonalnego taka norma umowy międzynarodowej, której zastosowanie w krajowym porządku prawnym jest uzależnione od wydania ustawy. Bezpośrednie stosowanie Konkordatu byłoby więc niemożliwe wówczas, gdyby wpisana do niego norma była niekompletna, czyli nie zawierała elementów koniecznych do realizacji. Taka norma może być uzupełniona: a) jednostronnie przez ustawodawcę państwowego w formie ustawy, jeżeli jest klauzula odsyłająca do ustawy; b) bądź na drodze nowej umowy między Stolicą Apostolską i najwyższym organem władzy RP lub umowy między Konferencją Episkopatu Polski i Rządem RP, jeżeli do Konkordatu została wpisana odpowiednia klauzula kompetencyjna<sup>21</sup>.

#### IV. KATALOG SPRAW BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM KONKORDATU<sup>22</sup>

Przedmiot Konkordatu polskiego – poza omówionymi wyżej podstawowymi zasadami relacji państwo-Kościół – obejmuje potwierdzenie **stosunków dyplomatycznych między Stolicą Apostolską a Polską** (art. 2), które zostały reaktywowane wcześniej na podstawie wymiany not dyplomatycznych między Prezydentem RP i papieżem

---

<sup>20</sup> Tamże, s. 117-118.

<sup>21</sup> J. Rokita, *Realizacja postanowień Konkordatu 1993 w kontekście polskiego prawodawstwa państwowego*, w: *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, Kraków 1998, s. 53-58; B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i z Polską*, Lublin 2007, passim.

<sup>22</sup> J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, s. 61-88; H. Suchocka, *Polski model relacji państwo-Kościół*, s. 41-67; W. Góralski, *Ochrona małżeństwa i rodziny*, w: *Konkordat Polski w dziesięć lat po ratyfikacji*, Warszawa 2008, s. 131-149; K. Warchałowski, *Szkolnictwo katolickie i nauczanie religii w szkołach publicznych w Konkordacie polskim w 1993 roku*, w: *Konkordat Polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 151-176; W. Adamczewski, *Kompetencje komisji konkordatowych w Polsce*, w: *Konkordat Polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 177-192.

Janem Pawłem II oraz gwarancje **wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym. Gwarancje te obejmują:**

1) wolność komunikowania się w Kościele w płaszczyźnie wertykalnej i horyzontalnej (art. 3);

2) uznanie osobowości prawnej Kościoła i jego jednostek organizacyjnych, ustanowionych przez władze kościelne zgodnie z prawem kanonicznym (art. 4). Jest to potwierdzenie gwarancji zawartych w ustawie z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (art. 7, 8 i 9.). Nowym elementem jest uznanie osobowości publiczno-prawnej Kościoła katolickiego w Polsce, które *implicite* jest zawarte w poszanowaniu zasady autonomii i niezależności Kościoła w swoim zakresie – zagwarantowanej w Konkordacie i w Konstytucji;

3) swobodne i publiczne pełnienie przez Kościół swojej misji i jurysdykcji w życiu publicznym (art. 5);

4) wolność Kościoła w dokonywaniu zmian w swej strukturze terytorialnej i personalnej (art. 6 ust. 1-3). Nowością jest zobowiązanie Stolicy Apostolskiej do: 1) poszanowania integralności terytorialnej Państwa przy wprowadzaniu przez władze kościelne zmian dotyczących granic terytorialnych diecezji; 2) mianowania biskupami kościołów partykularnych w Polsce duchownych mających obywatelstwo polskie;

5) niezależność władzy kościelnej w zakresie mianowania biskupów diecezjalnych i innych tytulariuszy urzędów kościelnych (art. 7). Strona państwowa zobowiązała się do respektowania postulatu Soboru Watykańskiego II do nieingerencji w proces nominacji biskupów (*Christus Dominus*, nr 20). Natomiast Stolica Apostolska zobowiązała się, że: „W odpowiednim czasie poprzedzającym ogłoszenie nominacji biskupa diecezjalnego poda jego nazwisko do poufnej wiadomości Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dołożone zostaną starania, aby to powiadomienie nastąpiło możliwie wcześniej” (art. 7 ust. 4). Jednakże takie powiadomienie Rządu nie daje mu podstawy do zgłaszania weta względem osoby nominowanej na biskupa;

6) wolność Kościoła w sprawowaniu kultu publicznego „zgodnie z prawem kanonicznym” i z zachowaniem „polskich przepisów dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego” (art. 8 ust. 2-3).

Strona państwowa zagwarantowała „nienaruszalność miejsc kultu i cmentarzy”. Gwarancję „nienaruszalności cmentarzy” przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu błędnie interpretowali dopatrując się w niej zakazu udzielania niekatolikom pochówku na cmentarzu katolickim. Dlatego w celu uspokojenia ich emocji Rząd RP wydał „Deklarację” z dnia 15 kwietnia 1997 r., do której wpisał wyjaśnienie, że „Pojęcie nienaruszalności cmentarzy, użyte w art. 8 ust. 3 Konkordatu, nie może być rozumiane jako prawo odmowy pochówku na cmentarzu katolickim osoby innego wyznania lub niewierzącej”. Następnie Sejm uchwalił 26 czerwca 1997 r. ustawę o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;

7) poszanowanie niedziel i dni świątecznych (art. 9). Do konkordatu jest wpisany katalog dni wolnych od pracy, obejmujący niedziele i 7 dni świątecznych;

8) uznanie przez państwo skutków cywilnych małżeństw zawartych według formy kanonicznej (art. 10);

9) nauczanie religii w szkołach i przedszkolach publicznych jako przedmiotu fakultatywnego (art. 12). Jest to potwierdzenie gwarancji wpisanych do ustawy z 1990 r. o systemie oświaty (art. 12) i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych;

10) katechizacja dorosłych, w szczególności młodzieży studiującej w szkołach wyższych (art. 12 ust. 5);

11) swoboda spełniania praktyk religijnych na koloniach i obozach letnich dla dzieci i młodzieży (art. 13);

12) poszanowanie prawa Kościoła do zakładania i prowadzenia placówek oświatowych i wychowawczych (art. 14);

13) potwierdzenie prawa Kościoła do prowadzenia i zakładania własnych uniwersytetów i innych szkół wyższych oraz tworzenia wydziałów nauk kościelnych na uniwersytetach państwowych. Nowością w stosunku do wcześniejszej ustawy jest zobowiązanie strony państwowej do subwencjonowania Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie (przekształconej w Uniwersytet Papieski Jana Pawła II)



---

i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, bez wyłączenia kosztów inwestycji<sup>23</sup>;

14) potwierdzenie prawa Kościoła do prowadzenia duszpasterstwa szczególnych grup społecznych (art. 16, 17, 18), które obejmują:

- uznanie statusu prawnego Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego, reaktywowanego przez Stolicę Apostolską 21 stycznia 1991 r. w oparciu o ustawę o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (art. 25). Ordynariat ten funkcjonuje w dwóch porządkach prawnych. W porządku kościelnym jest to personalny Kościół partykularny – ustanowiony zgodnie z konstytucją Jana Pawła II *Spirituali militum curae* i statutem nadanym przez Jana Pawła II 21 stycznia 1991 r. w porozumieniu z władzami państwowymi<sup>24</sup>; w porządku państwowym funkcjonuje zgodnie z aktami wykonawczymi Rządu RP<sup>25</sup>;
- uznanie duszpasterstwa w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, zakładach opieki zdrowotnej i społecznej (art. 17);

15) zobowiązanie do zorganizowania duszpasterstwa mniejszości narodowościowych (art. 18);

16) poszanowanie prawa Kościoła do zakładania organizacji kościelnych i prawa wiernych do zakładania stowarzyszeń „zgodnie z prawem kanonicznym i w celach określonych w tym prawie” (art. 19);

---

<sup>23</sup> Ustawa z 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa; Dz. U. Nr 203, poz. 1258; P. Stanisław, *Sprawy majątkowe jako element stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, w: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 17-32; D. Walencik, *Formalnoprawne uwarunkowania regulacji prawnych dotyczących finansowania związków wyznaniowych*, w: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, s. 53-55.

<sup>24</sup> AAS 83 (1991), s. 155-157.

<sup>25</sup> Decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 sierpnia 2006 r. w sprawie organizacyjnego usytuowania Ordynariatu Polowego w resorcie Obrony Narodowej oraz współpracy organów wojskowych z Ordynariatem Polowym (Dz. U. MON Nr 16, poz. 202).

17) poszanowanie prawa Kościoła do: a) swobodnego drukowania, wydawania i rozpowszechniania wszelkich publikacji związanych z jego posłannictwem; b) posiadania i używania własnych środków społecznego przekazu na zasadach powszechnie obowiązujących; c) emitowania programów w publicznej radiofonii i telewizji (art. 20), zgodnie z ustawą z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>26</sup>. Realizację tych gwarancji reguluje porozumienie Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski z jednostkami publicznej radiofonii i telewizji;

18) uznanie prawa instytucji kościelnych do prowadzenia działalności o charakterze misyjnym i charytatywno-opiekuńczym, oraz tworzenia specjalnych struktur organizacyjnych (art. 21);

19) zrównanie działalności kościelnych osób prawnych służącej celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym z działalnością tego typu prowadzoną przez instytucje państwowe (art. 22). Zrównanie to dotyczy: ulg podatkowych i subwencji z budżetu państwa, tzn. z pieniędzy podatników, na działalność prowadzoną na rzecz całego społeczeństwa;

20) w kwestii sytuacji finansowej instytucji kościelnych oraz utrzymania duchowieństwa (art. 20) do Konkordatu wpisane zostały dwie klauzule: 1) klauzula odsyłająca do norm zawartych w ustawach obowiązujących w momencie podpisywania konkordatu, z których podstawowym źródłem jest ustawa z 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego (art. 55-57) w wersji znowelizowanej 11 października 1991 r.<sup>27</sup>; 2) klauzula zobowiązująca Strony do ustanowienia w tej sprawie specjalnej komisji (art. 22 ust. 3). Dlatego po „wejściu w życie” Konkordatu utworzono dwie komisje konkordatowe: Komisję konkordatową – powołaną przez Stolicę Apostolską – i Komisję konkordatową – powołaną przez premiera Rządu RP<sup>28</sup>. W debacie nad

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. 1993, Nr 7, poz. 34; tekst jednolity: Dz. U. 2004, Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.); Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie zawartości wniosku oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach zawartości w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie programów radiofonicznych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 52, poz. 244).

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 107, poz. 459.

<sup>28</sup> W. Adamczewski, *Kompetencje komisji konkordatowych w Polsce*, s. 177-179.

stosowaniem Konkordatu powstał problem: czy Strona państwowa może jednostronnie zmieniać normy wpisane do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, dotyczące: 1) ustanowienia Komisji Majątkowej, istniejącej na podstawie ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (art. 60-61); 2) ustanowienia i funkcjonowania Funduszu Kościelnego, istniejącego na podstawie ustawy z 1950 r. o przejściu na rzecz państwa dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego<sup>29</sup>. Należy zauważyć, że Komisja Majątkowa dla Kościoła katolickiego została zniesiona przez stronę państwową przy jednoczesnym pozostawieniu komisji majątkowych dla innych związków wyznaniowych (z naruszeniem konstytucyjnej zasady równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych); 2) Fundusz Kościelny nadal istnieje, natomiast w ramach komisji konkordatowych toczą się negocjacje nad projektem zniesienia Funduszu Kościelnego i wprowadzenia w jego miejsce dobrowolnego odpisu od podatku dochodowego osób fizycznych w wysokości 0,5%. Dotychczas brak jest jednak zgody przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych na tę propozycję. Brak jest także jasnego stanowiska co do tego, czy zmiana zostanie dokonana na drodze ustawowej (byłoby to naruszenie art. 22 Konkordatu), czy dwustronnej umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską z pominięciem umowy z innymi związkami wyznaniowymi (byłoby pogwałceniem art. 25 ust. 1 Konstytucji RP).

21) udzielanie przez państwo „w miarę możliwości” wsparcia finansowego na konserwację i remontowanie zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących, oraz dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury, będących w posiadaniu instytucji kościelnych (art. 22);

22) uznanie praw majątkowych kościelnych osób prawnych (art. 23) do nabywania, posiadania, użytkowania i zbywania mienia nieruchomego i ruchomego zgodnie z przepisami prawa polskiego;

---

<sup>29</sup> Dz. U. 1959, Nr 6, poz. 87; K. Ners, *Zasady finansowania instytucji kościelnych w Polsce. Problematyka de lege lata i de lege ferenda*, w: *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, red. J. Krukowski, Lublin 2000, s. 141-146.

23) potwierdzenie prawa Kościoła do budownictwa sakralnego i zakładania cmentarzy (art. 24);

24) potwierdzenie praw Kościoła do zakładania własnych fundacji (art. 26).

## V. STABILIZACYJNA FUNKCJA KONKORDATU

Wymienione wyżej gwarancje w przeważającej mierze są potwierdzeniem norm ustawowych obowiązujących w momencie ratyfikacji, bądź stanu zaistniałego na podstawie wcześniejszego porozumienia między Stolicą Apostolską i najwyższymi organami Państwa polskiego na podstawie wymiany not dyplomatycznych<sup>30</sup>.

Zmiany w stosunku do norm obowiązujących w momencie ratyfikacji Konkordatu zostały wprowadzone tylko do niektórych postanowień, np. do art. 12 ust. 2, wpisano dyspozycję, iż program nauczania religii i podręczniki opracowuje kompetentna władza kościelna i przesyła do wiadomości władzy państwowej, tzn. że uchylony został wymóg zatwierdzenia ich przez władze państwowe.

Istota funkcji stabilizacyjnej Konkordatu pod względem formalnym polega na tym, że ustawodawca polski bez zgody Stolicy Apostolskiej nie może jednostronnie do systemu prawa krajowego wprowadzić takich norm, które byłyby sprzeczne z normami wpisanymi do Konkordatu. Nie oznacza to, że system prawa polskiego został zamknięty na nowe regulacje. Ale oznacza to, że normy obowiązujące w momencie ratyfikacji Konkordatu mogą być znowelizowane tylko na podstawie nowych dwustronnych porozumień zawartych z poszanowaniem partnerstwa stron i z zachowaniem odpowiedniej procedury.

Z analizy tekstu Konkordatu wynika, że klauzula upoważniająca Stronę państwową *expressis verbis* do wprowadzenia nowych regulacji dotyczących spraw uregulowanych w Konkordacie, została wpisana do art. 10 ust. 6: „Celem wprowadzenia w życie niniejszego artykułu

---

<sup>30</sup> J. Krukowski, *Stabilizacyjna rola konkordatu z 1993 r. w stosunkach między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Opole 2009, s. 153-155.

dokonane zostaną konieczne zmiany w prawie polskim”. Strona państwowa zobowiązała się do uchwalenia ustawy wykonawczej, dotyczącej uznania skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego. Dlatego po „wejściu w życie” Konkordatu uchwalona została ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw<sup>31</sup>.

Klauzule odsyłające do norm wykonawczych wydanych w formie porozumienia między Konferencją Episkopatu Polski i Rządem RP, wpisane są do czterech artykułów Konkordatu, a mianowicie do: art. 12 – w sprawie ustalenia kryteriów wykształcenia pedagogicznego nauczycieli religii; art. 15 ust. 2 – w sprawie trybu uznawania tytułu naukowego i stopni naukowych nadawanych na uczelniach kościelnych oraz pozycji wydziałów teologicznych na uczelniach państwowych; art. 25 – w sprawie zasad udostępniania dóbr kultury narodowej, będących we władaniu Kościoła; art. 27 – w sprawach wymagających nowych rozwiązań.

Trzy klauzule odsyłające do „prawa polskiego” zostały wpisane do następujących artykułów: do art. 4 – w sprawie trybu uznania osobowości cywilnej „innych instytucji kościelnych”, które nie zostały wymienione w ust. 2 i 3; do art. 8 ust. 2 i 4 – w sprawie organizowania kultu w miejscach publicznych; do art. 12 ust. 4 – w sprawie kwalifikacji nauczycieli religii; do art. 14 – w sprawie warunków zakładania i prowadzenia przez Kościół placówek oświatowych i wychowawczych; do art. 19 – dotyczącego stowarzyszeń wiernych; do art. 20 – dotyczącego posiadania i używania przez Kościół mediów na zasadach określonych w prawie polskim; do art. 23 – dotyczącego prawa instytucji kościelnych do posiadania i dysponowania mieniem ruchomym i nieruchomym; do art. 26 – dotyczącego posiadania własnych fundacji na zasadach określonych w prawie polskim.

Klauzule odsyłające do „prawa kanonicznego” wpisane są do sześciu artykułów: art. 5 dotyczącego swobodnego pełnienia przez Kościół swojej misji zgodnie z prawem kanonicznym; art. 7 ust. 1 – obsa-

---

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 17, poz. 157.

dzania urzędów kościelnych; art. 8 ust. 2 – organizowania kultu publicznego; art. 10 dotyczącego formy zawarcia małżeństwa; art. 14 ust. 1 – prowadzenia i zakładania własnych szkół; art. 16 ust. 1 – opieki duszpasterskiej w ramach Ordynariatu Wojskowego.

Zdarza się, że do konkordatów wpisywane są „klauzule derogacyjne” – uchylające normy wpisane do wcześniejszego konkordatu. Konkordat polski z 1993 r. nie zawiera klauzuli derogacyjnej, uchylającej w całości lub w części konkordat wcześniejszy. Poprzedni Konkordat polski z 1925 r. wygasł bowiem przez ponad pięćdziesięcioletnie *desuetudo* (1939-1993).

Klauzula interpretacyjna wpisana do art. 28 Konkordatu polskiego stanowi, iż układające się Strony będą na drodze dyplomatycznej usuwać zachodzące między nimi różnice dotyczące stosowania przepisów konkordatu. Konkordat ten nie zawiera klauzuli temporalnej – określającej czas jego obowiązywania. To znaczy, że został zawarty na czas nieoznaczony. Obowiązuje więc zgodnie z zasadą prawa międzynarodowego *pacta sunt servada, rebus sic stantibus*.

## ZAKOŃCZENIE

Z przedstawionej wyżej charakterystyki problemów zaistniałych w przebiegu negocjacji w sprawie normalizacji stosunków między Państwem a Kościołem w Polsce po II wojnie światowej po zerwaniu Konkordatu z 1925 r. przez władze komunistyczne, jak również dotyczących ich rezultatu w formie Konkordatu zawartego przez władze demokratyczne w latach 1993-1998, nasuwają się następujące wnioski.

1. Przez zawarcie konkordatu nastąpiło definitywne zerwanie przez władze III Rzeczypospolitej z założeniami cesaropapizmu bizantyjsko-stalinowskiego, narzuconego Polsce po II wojnie światowej przez Związek Radziecki, według którego stosunki między państwem a Kościołem były regulowane jednostronnie z pozycji supremacji państwa nad Kościołem.

2. Nastąpił powrót do poszanowania charakterystycznego dla kultury europejskiej paradygmatu dualizmu religijno-politycznego, którego istotnym elementem jest regulacja stosunków między państwem

a Kościołem katolickim w formie dwustronnej umowy – z poszanowaniem partnerstwa Stron.

3. W stosunkach między państwem a Kościołem osiągnięty został wyższy stopień stabilizacji aniżeli na drodze ustawowej. Jakkolwiek konkordat bezpośrednio dotyczy sytuacji Kościoła katolickiego, to pośrednio przyczynił się do stabilizacji także w stosunkach między Państwem a innymi związkami wyznaniowymi, mającymi uregulowaną sytuację prawną. Zgodnie z konstytucyjną zasadą równouprawnienia związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1) ustawodawca polski jest bowiem zobowiązany do rozszerzenia gwarancji wolnościowych, które na mocy Konkordatu przysługują Kościołowi katolickiemu, na inne związki wyznaniowe przy użyciu układów parakonkordatowych, jakimi są ustawy indywidualne uchwalone na podstawie umów wynegocjowanych przez Rząd z ich kompetentnymi przedstawicielami<sup>32</sup>. Dotychczas jedenaście spośród ponad stu sześćdziesięciu istniejących w Polsce związków wyznaniowych mniejszościowych posiada ustawy indywidualne. Ustawy te po wejściu w życie Konkordatu zostały znowelizowane w celu dostosowania do gwarancji wpisanych do Konkordatu. Nastąpiła nowelizacja także ustawy z 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, na mocy której gwarancje konkordatowe rozszerzone zostały na związki wyznaniowe posiadające status uregulowany przez wpis do rejestru przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie Ministra Administracji i Cyfryzacji).

To zaś, w jakiej mierze powyższe szanse, jakie stwarza Konkordat, faktycznie są realizowane w polskim porządku prawnym, zależy z jednej strony od inicjatywy poszczególnych związków wyznaniowych, zaś z drugiej strony od woli politycznej organów władzy państwowej.

Nasuwa się pytanie, czy istnieje potrzeba zawarcia w przyszłości nowych układów między Stolicą Apostolską a Polską ze względu

---

<sup>32</sup> Por. W. Wysoczański, *Wpływ konkordatu z 1993 r. na sytuację prawną kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Konkordat Polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 69-85; T. Zieliński, *Konkordat a sytuacja prawna wyznań nierzymskokatolickich*, w: *Konkordat Polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 51-60; P. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.

na wcześniejsze zobowiązania Stron lub nowe okoliczności? W odpowiedzi należy stwierdzić, że – zgodnie z art. 22 ust. 2 Konkordatu – istnieje potrzeba zawarcia konkordatu parcjalnego w celu systemowego uregulowania spraw finansowych instytucji kościelnych.

Osiągnięcie w relacjach między państwem a Kościołem wyższego stopnia stabilizacji aniżeli na drodze wyłącznie ustawowej, rodzi po stronie całego społeczeństwa, większe poczucie bezpieczeństwa w życiu publicznym. Zawarcie konkordatu sprawiło bowiem, że sytuacja prawna Kościoła i ludzi wierzących nie jest zależna od doraźnych interesów partii politycznych, tworzących koalicję w wyniku kolejnych wyborów parlamentarnych. We współczesnym społeczeństwie polskim istnieją bowiem partie polityczne bądź grupy interesu, które kierują się także założeniami ideologicznymi, będącymi w sprzeczności z systemem uniwersalnych wartości zakodowanych w kulturze polskiej i dążą do narzucenia ich wbrew gwarancjom wpisanym do Konkordatu, a nawet do zerwania Konkordatu.

Kościół katolicki w Polsce, niezależnie od założeń ideologicznych – jakimi kierują się partie polityczne i grupy nacisku – swoim wysokim autorytetem moralnym, wspomaga państwo demokratyczne w działaniach zmierzających do poszanowania podstawowych wartości ludzkich. W tym sensie Konkordat w większym stopniu aniżeli ustawa przyczynia się do realizacji współdziałania między Kościołem i państwem „dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego” w podstawowych dziedzinach życia – osobistego, rodzinnego i narodowego.

Konkordat polski – podobnie jak inne konkordaty współczesne – ze względu na przedmiot regulowanych spraw należy do kategorii umów międzynarodowych zwanych „umowami społecznymi”. Jego oryginalność polega na tym, że reguluje nie tylko stosunki między Stolicą Apostolską i najwyższymi organami danego państwa, jako podmiotami publicznego prawa międzynarodowego, ale również stosunki między organami władzy a obywatelami z punktu widzenia ochrony praw człowieka. Normy zawarte w Konkordacie są uszczegółowieniem gwarancji wpisanych do Konstytucji RP i do ratyfikowanych przez Polską wielostronnych umów międzynarodowych, dotyczących ochrony praw człowieka i podstawowych wolności.



**THE MEANING OF THE CONCORDAT  
BETWEEN THE HOLY SEE AND THE REPUBLIC OF POLAND  
IN THE CONTEXT OF THE POLITICAL TRANSFORMATIONS**

Summary

The article contains the characteristics of the Concordat between the Holy See and the Republic of Poland (1993-1998). First, the Author pays attention to the religious and political ties between Poland and the Holy See at the time of the Christianity of the first historical Polish ruler, Mieszko I (966) who gave his state under the protection of the Holy See. He wanted to protect Poland from *Sacrum Imperium Romanum Germanorum*.

Then, the Author presents the significant meaning of the Concordat between the Holy See and the Republic of Poland concluded at the time of the political transformations from the totalitarianism to the democracy and at the same time from the atheistic regime of the communist state with hostile separation to the democratic state with friendly separation.

The article discusses the following issues: the notion and classification of concordat agreements, the legitimization of the concordat in axiological and formal aspects based on the Constitution of the Republic of Poland of 1997, the range of the concordat's regulations, the effectiveness of the concordat in domestic legal order.

*Translated by Agnieszka Romanko*

**Słowa kluczowe:** totalitaryzm, demokracja, separacja wroga, separacja przyjazna, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku

**Key words:** totalitarianism, democracy, hostile separation, friendly separation, Constitution of the Republic of Poland of 1997