

## Artykuły

Witold Adamczewski SJ

### POLSKI KONKORDAT '93 NA TLE EUROPEJSKICH UMÓW KONKORDATOWYCH \*

Pod koniec Soboru Watykańskiego II wielu autorów — w tym także kanonistów — zaczęło głosić zmierzch ery konkordatów jako sposobów prawnej regulacji stosunków Państwo–Kościół. Wśród głównych przesłanek tej prognozy podawano następujące argumenty: po pierwsze — konkordaty nie odpowiadają wymogom czasu i zmienionym okolicznościom; po drugie — konkordaty były naturalnym narzędziem prawnym w przypadku tzw. państw katolickich i konsekwentnie tracą rację bytu wraz z zanikiem państw „wyznaniowych” oraz po trzecie — są przestarzałe z uwagi na to, że współczesne państwa z zasady przestrzegają prawa do wolności religijnej.

Praktyka posoborowa pokazała jednak, że koncepcja zawierania umów międzynarodowych między Stolicą Apostolską i państwami nie tylko nie zanikła, co więcej nabrała nowej dynamiki. Zawierano nowe umowy konkordatowe i reformowano stare konwencje.

Od pontyfikatu Jana XXIII, to jest od 1960 r. do dnia dzisiejszego Stolica Apostolska zawarła 61 różnych dwustronnych umów międzynarodowych, z czego 20 miało charakter całościowy, a pozostałe regulowały niektóre kwestie szczegółowe (głównie sprawy dotyczące szkolnictwa i finansów). Według informacji Sekretariatu Stanu Stolicy Apostolskiej aktualnie obowiązuje 49 umów konkordatowych i jedna — podpisana — oczekuje na

---

\* Jest to uaktualniona wersja referatu wygłoszonego podczas spotkania na temat konkordatu w Fundacji «Polska w Europie» w Warszawie dnia 15 kwietnia 1994 r.

proces ratyfikacyjny ze strony państwowej — oczywiście chodzi o polski konkordat. Wśród państw, które zawarły umowy ze Stolicą Apostolską można znaleźć nie tylko państwa o tradycji katolickiej, lecz także dwa państwa muzułmańskie: Tunezję (1964) i Maroko (1983/84 — w formie not wymienionych przez papieża Jana Pawła II i króla Hasana II) oraz Izrael (1993).

Wśród państw europejskich, które mają uregulowane stosunku Państwo-- Kościół poprzez akty prawa międzynarodowego należy wymienić następujące:

- 1) **Austria:** konkordat 1933 i późniejsze konwencje 1969, 1976, 1981 i 1989 (sprawy majątkowe) oraz 1971 i 1972 (sprawy szkolnictwa).
  - 2) **Szwajcaria:** konwencje szczegółowe — 1968 i 1978.
  - 3) **Hiszpania:** konkordat 1976 i umowa szczegółowa 1979.
  - 4) **Włochy:** traktat 1929 i rewizja „konkordatu laterańskiego” 1984.
  - 5) **Malta:** dwie konwencje 1991.
  - 6) **Monako:** konwencja 1981.
  - 7) **Portugalia:** konkordat 1940 i jego modyfikacje 1950 i 1975.
- Kraje (Landy) niemieckie:**
- 8) **Dolna Saksonia:** konkordat 1965 i jego modyfikacje 1973 i 1989 oraz umowa 1993.
  - 9) **Bawaria:** konkordat 1924 i jego modyfikacje 1974, 1978 i 1988.
  - 10) **Nadrenia–Palatynat:** konwencja 1969 i umowa szczegółowa 1973 (szkolnictwo).
  - 11) **Północna Westfalia:** konwencja 1984.
  - 12) **Saara:** konwencje szczegółowe 1968, 1969, 1975 i 1985.
  - 13) **Branderburgia:** porozumienie szczegółowe 1994.
  - 14) **Saksonia:** porozumienie szczegółowe 1994.

To jest perspektywa, która pozwala spojrzeć na polski konkordat na tle europejskich dwustronnych umów międzynarodowych zawartych ze Stolicą Apostolską. Nie jest więc on aktem, który pojawia się jako jedyny w swoim

gatunku prawnym, lecz wypływa z doświadczeń sprawdzonych sposobów regulacji dwustronnych stosunków Kościoła katolickiego z różnymi państwami. Perspektywy tej nie zmienia też fakt, że polski konkordat nie został jeszcze ratyfikowany. Zgoda na ratyfikację czy jej brak nie zmienia faktu, że dokument w sensie prawnym już istnieje. Brak ratyfikacji powoduje jedynie, że nie może on wejść w życie, to znaczy nie może być stosowany w układaniu wzajemnych odniesień Państwa i Kościoła katolickiego w Polsce. Zgodnie z powszechnie przyjętą i potwierdzoną w konwencji wiedeńskiej z 1969 r. (art. 18) zasadą publicznego prawa międzynarodowego, w okresie po podpisaniu, a przed ratyfikacją żadna ze stron nie powinna podejmować czynności, które mogłyby utrudnić czy wręcz uniemożliwić wypełnienie umowy po przyszłej ratyfikacji. Co więcej, odmowa ze strony parlamentu upoważnienia Prezydenta do jego ratyfikacji *per se* nie powoduje jego zerwania i co za tym idzie, nie daje automatycznie podstaw do renegocjacji.

Jeśli już poruszony został problem społeczności międzynarodowej, warto kilka słów poświęcić innemu aspektowi polskiego konkordatu, a mianowicie jego funkcji w realizacji — czy lepiej aktykulacji — zasad zawartych w międzynarodowych paktach i deklaracjach dotyczących praw człowieka i jego podstawowych wolności. W 6 akapicie preambuły konkordatu jest wyraźne powołanie się na powszechnie przyjęte zasady prawa międzynarodowego. Trzeba pamiętać, że podstawowe prawa człowieka, w tym także prawo do religii, są z jednej strony uprzednie w stosunku do pozytywnych przepisów prawnych, a z drugiej strony stanowią przedmiot szczególnej troski społeczności międzynarodowej. Troska ta znalazła swój wyraz w wielu deklaracjach i paktach, których sygnatariuszem jest Stolica Apostolska i Rzeczpospolita Polska. Wystarczy wspomnieć chociażby *Deklarację ONZ o eliminowaniu wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religii lub przekonań* z 21 listopada 1981 r., na którą zresztą wprost powołuje się preambuła konkordatu. W deklaracji tej można przeczytać, że „*Prawa i swobody wymienione w niniejszej Deklaracji muszą być zgodne z krajową legislacją, w ten sposób, aby każdy mógł w praktyce korzystać z niniejszych praw i swobód*” (art. 7). Niewątpliwie konkordat jest bardziej szczegółowy niż wspomniana deklaracja, a więc wchodząc po ratyfikacji do źródeł prawa polskiego oraz prawa kanonicznego, pozwoliłby na realizację praw przysługujących człowiekowi, nadając im przy tym walor większej pewności prawnej, skoro tak jak wspomniana deklaracja, należy do sfery publicznego prawa międzynarodowego. Wiele z przepisów konkordatu ma sankcję samo-wykonawczą, a więc może być stosowanych bezpośrednio bez

konieczności wydawania aktów dodatkowych, wykonawczych lub nowelizujących istniejące prawo.

Mówiąc, że konkordat należy do dziedziny publicznego prawa między-narodowego, trzeba pamiętać, że oznacza to również, iż rządzi się tymi samymi normami prawnymi, jak pozostałe umowy dwustronne. To jest także jeden z aspektów osadzenia tej umowy konkordatowej w prawnych ramach wspólnoty międzynarodowej. Osobowość prawa międzynarodowego, która powszechnie jest przyznawana Stolicy Apostolskiej, oznacza również konieczność kierowania się zwyczajem międzynarodowym i pisаныmi normami prawa traktatowego, zawartego głównie w konwencji wiedeńskiej z 1969 r. Pierwszą istotną przesłanką jest fakt, że uzgodniona i potwierdzona podpisami wola stron ma pierwszeństwo przed aktami prawa wewnętrznego. Kan.3 Kodeksu Prawa Kanonicznego wprost stwierdza nadrzędność tych zobowiązań w stosunku do prawa wewnętrznego Kościoła katolickiego, jakim jest prawo kanoniczne. Zapis ten jest nie tylko przyjęciem powszechnego zwyczaju, lecz jednocześnie stanowi jeden z warunków wiarygodności Stolicy Apostolskiej w społeczności międzynarodowej i stabilności relacji między nią a innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Podpisanie dokumentu wyraża gotowość stron do wprowadzenia go w życie, do czego wymagana jest ratyfikacja dokonana przez kompetentne organy władzy zgodnie z prawem wewnętrznym danego podmiotu. Ratyfikacji ze strony Stolicy Apostolskiej dokonuje Papież. Ze strony Rzeczypospolitej zaś, zgodnie z art.33, ust.2 *małej konstytucji*, ratyfikacji dokonuje Prezydent RP po uprzednim upoważnieniu przez Parlament w drodze ustawowej. Zgodnie z art.29 konkordatu, wchodzi on w życie po upływie miesiąca od dnia wymiany dokumentów ratyfikacyjnych przez obie strony.

Chociaż wola stron podpisanego konkordatu nie jest ograniczona czasowo, błędne jest określanie go mianem umowy „wieczystej”, jeśli miałyby to być rozumiane jako niemożliwość zmiany jego postanowień. O jego powstaniu zdecydowała suwerenna wola stron i w taki sam sposób może on być w przyszłości zmieniony. Przykładów takich modyfikacji dostarcza chociażby lista aktualnie obowiązujących umów konkordatowych, z których wiele zawiera już w samym tytule informację o przedmiocie regulacji, jaką jest zmiana wcześniejszej konwencji. Nie można argumentować ignorując fakty, to znaczy nie można argumentować, twierdząc, że to co istnieje jest niemożliwe.

Również w prowadzeniu negocjacji strony muszą kierować się przyjętymi zwyczajami. Jednym z nich jest negocjowanie umowy w oparciu o projekty

przedstawione przez strony bez publicznego ujawniania szczegółów tak tekstów, jak i rozmów. Tematyka konkordatowa jest ogólnie znana i nikt nie formułował zakazów prowadzenia dyskusji na te tematy. Poza tym, wiele spraw — szczególnie tych najbardziej interesujących opinię publiczną — jest przeniesieniem na karty prawa międzynarodowego rozwiązań obecnych już w ustawodawstwie krajowym, a więc dyskutowanych w ramach konstytucyjnego procesu legislacyjnego.

Przechodząc od uwag natury ogólnej do kwestii szczegółowych, trzeba chyba rozpocząć od kwestii związanych z małżeństwem kanonicznym. Jest to niewątpliwie największe *novum* konkordatu i praktycznie jedyne postanowienie, które będzie wymagało istotnej, choć nieskomplikowanej nowelizacji prawa krajowego. Zresztą projekty takiej nowelizacji już są przygotowane.

Warto pamiętać, że konkordat w sprawie przyznania małżeństwu kanonicznemu skutków przewidzianych przez prawo polskie, reguluje jedynie problem zawarcia małżeństwa, dając nową możliwość, która dotychczas nie była osiągalna dla obywateli Polski. Sytuacje dotychczas przewidziane przez prawo polskie pozostają w mocy, jak również nie wnosi się żadnych innowacji w sferę trwania małżeństwa lub jego ewentualnego rozwiązania przez instytucję rozwodu. Warunki uznania przez prawo polskie skutków małżeństwa kanonicznego, które zawierane jest przez oświadczenie woli, czyli zgodę małżeńską wyrażoną przez strony wobec duchownego, są w konkordacie sformułowane ogólnie, ale i jednoznacznie. Można podnosić zarzut, że konkordat nie obliguje z góry np. proboszcza do przesyłania zawiadomienia do Urzędu Stanu Cywilnego o zawartym małżeństwie w kościele. Ale można by również podnosić zarzut, gdyby — przeciwnie — w samym konkordacie był taki obowiązek sformułowany, że naruszona jest samodzielność polskiego ustawodawcy przez narzucanie rozwiązań, które leżą w jego właściwości.

Sprawy małżeństwa kanonicznego i jego skuteczności w systemie prawa państwowego są rozwiązywane podobnie i w innych konkordatach. Najczęściej cytowany w tym kontekście konkordat włoski z 1984 r. przyjmuje podobne rozwiązania. Na przykład jeśli chodzi o termin przesłania zawiadomienia dla dokonania wpisu, również i we włoskim konkordacie przewidziany jest okres 5 dni, a dodatkowo urzędnik państwowy ma czas 24 godzin na dokonanie wpisu i przesłanie potwierdzenia tego faktu do proboszcza.

Polski konkordat proponuje natomiast nowe rozwiązanie dotyczące sądownictwa małżeńskiego. W art.10, ust.3 i 4 zapisana jest całkowita wyłączność sądów kościelnych do orzekania w zakresie ważności małżeństwa na warunkach określonych w prawie kanonicznym, podczas gdy sądy państwowe mają całkowitą wyłączność do orzekania w zakresie skutków określonych w prawie polskim.

Można przytaczać jeszcze wiele innych problemów i kwestii dyskutowanych w związku z małżeństwem kanonicznym, ale brak w tej chwili na to czasu. Warto jednak uświadomić sobie, że w żadnym z dotychczasowych konkordatów zasada rozdziału Kościoła i państwa, wyrażona nowoczesną i nieskompromitowaną formułą o wzajemnej autonomii i niezależności (art.1), szczególnie w zakresie spraw dotyczących małżeństwa, nie została zrealizowana w prawnym zapisie tak konsekwentnie, jak w konkordacie polskim.

Inną sprawą często dyskutowaną są kwestie dotyczące finansów instytucji kościelnych i osób duchownych. Problem ten poruszany jest w art.22, ust.2 i 3 konkordatu. Kwestia rozwiązana jest przez postanowienie o powołaniu komisji, która przestudiuje problem i zaproponuje konkretne rozwiązania. Z jednej strony jest to rozwiązanie ogólne, nie dające konkretnych dyspozycji odnośnie omawianych spraw. W tym kontekście często przywołuje się rozwiązanie konkordatu włoskiego, gdzie sprawy były szczegółowo rozwiązane, choć trzeba dodać, że nie tyle w samym konkordacie, co w dekrecie Sekretarza Stanu, kard.Agostino Casaroli, stanowiącym akt wykonawczy do konkordatu i wydanym ponad 4 miesiące później.

Pominięcie w konkordacie polskim szczegółowych norm odnośnie spraw majątkowych Kościoła katolickiego, które można było spotkać w starszych umowach konkordatowych (w zasadzie tylko w aneksach, jak to było np. w polskim konkordacie z 1925 r.), w niczym nie pomniejsza znaczenia tego zapisu dla systemowego uregulowania spraw finansowych Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustalenia komisji, o której mowa w art.22, ust.2 dokumentu, będą miały sankcję konkordatową, skoro pośrednim źródłem ich obowiązywalności będzie zapis konkordatowy. Warto pamiętać, że podobne rozwiązanie zostało przyjęte w porozumieniu Stolicy Apostolskiej z Izraelem z 30 grudnia 1993 r. (art.10, ust.2), a więc w umowie późniejszej niż polski konkordat. W myśl tego porozumienia w ramach komisji parytetowej działać będzie podkomisja, której przedmiot prac jest analogiczny w stosunku do art.22, ust.2 polskiego konkordatu. W umowie z Izraelem zostały — warto dodać, już ratyfikowanym i wprowa-

dzanym w życie —sformułowane dodatkowe warunki czasowe działania podkomisji, ponieważ porozumienie Stolicy Apostolskiej i Izraela jest „pierwszym i podstawowym” porozumieniem, którego bezpośrednim celem było nawiązanie stosunków dyplomatycznych między oboma podmiotami prawa międzynarodowego. W polskim konkordacie podobne zapisy dodatkowe nie były potrzebne, skoro stałe stosunki dyplomatyczne zostały wznowione już w 1989 r. i stworzyły trwałe i określone zwyczajem międzynarodowym warunki do komunikowania się stron w trybie zwyczajnym.

Także sprawy związane z nauczaniem religii w szkołach publicznych wywołują wiele pytań (art.12). Zapis konkordatowy wyraźnie odwołuje się do prawa rodziców do religijnego wychowania dzieci. Prawo to jest pierwotne w stosunku do konkordatu. Oznacza to, że należąc do grupy praw podstawowych, istnieje ono niezależnie od konkretnych zapisów prawnych, które są ich aktualizacją. Jednocześnie konkordat wyraźnie odwołuje się do zasady tolerancji, która powinna być przestrzegana przy organizowaniu nauczania religii, tak aby realizacja praw jednych nie naruszała praw innych osób. Zasada dobrowolności w korzystaniu z nauczania religii w szkołach i przedszkolach zagwarantowana jest określeniem „*zgodnie z wolą zainteresowanych*”. Sformułowanie to oznacza osoby, którym przysługuje prawo do decydowania o wychowaniu religijnym, a więc rodziców, opiekunów prawnych lub samych dzieci. Ogólne sformułowanie konkordatu nie jest więc sprzeczne ze szczegółowo określoną normą ustawy o systemie oświaty, która m.in. stanowi, że po „*po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie*” (art. 12, ust. 1). Nie można więc twierdzić, że konkordat jako prawo późniejsze znosi wcześniejszy przepis cytowanej ustawy, gdyż nie zachodzi tu sprzeczność postanowień z uwagi na różny stopień ich ogólności. Zasada tolerancji oznacza konieczność uszanowania praw innych osób i obowiązek uszanowania praw własnych przez osoby trzecie, w tym również osoby prawne. Udostępnienie systemu oświaty publicznej jako miejsca dobrowolnego pobierania nauki religii jest więc przykładem pełnego rozumienia tej zasady.

Dalsze ustępy omawianego konkordatu wyraźnie określają kompetencje Kościoła katolickiego odnośnie nauczania religii oraz gwarantują państwu realizację jego praw i zadań odnośnie całości systemu publicznej oświaty. Kościół nie może ingerować w nauczanie innych przedmiotów, a państwo nie naucza zasad i prawd wiary. Zachowana jest więc autonomia obu porządków

tak dalece, że mieści się także w aktualnie istniejącym zapisie tymczasowej Konstytucji RP (art.82, ust.2) o rozdziale Kościoła od państwa. Zresztą ograniczanie prawa do religii jedynie do sfery życia indywidualnego, z wyłączeniem publicznych form wyznawania wiary byłoby sprzeczne z art.6 cytowanej już deklaracji o eliminowaniu wszelkich form nietolerancji. Podobnie regulowana jest sprawa podziału kompetencji obu podmiotów — każdego w swojej własnej dziedzinie: w sprawach nauczania wiary wyłączność ma Kościół, a w sprawach dotyczących całości i szczegółów polskiego systemu oświaty w sposób oczywisty wyłączność ma państwo. Tak więc ustalenie innych szczegółów (np.sposobu udokumentowania stopni z religii) pozostaje w kompetencji władz państwowych — w formie ustawowej lub w drodze rozporządzeń wykonawczych.

Można przytaczać wiele innych zapisów konkordatowych, analizując dokładnie brzmienie poszczególnych pojęć i sformułowań prawnych. Nie miejsce jednak na to. W ostatnim czasie ukazało się wiele publikacji i komentarzy do polskiego konkordatu '93. Warto jednak w formie zakończenia zauważyć, że głównym celem konkordatu było jasne oddzielenie sfer kompetencji Kościoła katolickiego i państwa w poszczególnych materiałach normowanych tym dokumentem. Niektóre z nich są nowym zapisem istniejącej praktyki. Mam tu na myśli np. obowiązek i sposób zawiadamiania władz rządowych o nominacjach biskupów diecezjalnych odpowiednio wcześniej przed jej ogłoszeniem (art.7, ust.4). Praktyka taka jest już stosowana, ale nie jest poparta zapisem prawnym. Jest to również zapis nowy w stosunku do kodeksu prawa kanonicznego, który takiej normy nie zawiera. Podobnie rzecz się ma z określeniem warunków przynależności terytorialnej i państwowej struktur kościelnych i urzędów biskupich.

Niektóre ze zobowiązań płynących z konkordatu — myślę szczególnie o sprawach związanych z ochroną zabytków (art.25, ust.1) — nabierają nowej wymowy w stosunku do istniejących już przepisów ustawowych, które są często dość enigmatyczne. Co innego na przykład stwierdzić, że Kościół i Państwo będzie współdziałać w dziedzinie ochrony zabytków (ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, art.51), a czym innym jest stworzenie instytucjonalnej płaszczyzny dla tej współpracy, jakimi będą komisje diecezjalne, które na mocy konkordatu — jeśli wejdzie w życie — będą musiały powstać w każdej diecezji (art.25, ust.1 konkordatu).

I jeszcze ostatnia uwaga: nie można odbierać konkordatu na płaszczyźnie przywilegów. Kościół katolicki przestał myśleć w kategoriach przywilejów



co najmniej od czasów Soboru Watykańskiego II, a zarzuty czy podejrzenia o istnienie takich motywów przy podpisywaniu konkordatu są bardziej nawykiem myślowym, niż obawami mającymi podstawę w zapisach konkordatowych. Wystarczy chociażby przeczytać zapis art.22, ust.1, mówiący o działalności charytatywnej. I jeśli ten sposób prawny, jakim jest zawieranie umowy międzynarodowej może być w opracowaniu konkretnych rozwiązań kwestii bardziej przydatny niż np. droga ustawowa, to także po to, aby mogły z tych rozwiązań korzystać wszystkie Kościoły działające w Polsce.

*Warszawa, 18.06.1994*

**Ks. Józef Krukowski**

## AUTENTYCZNA INTERPRETACJA KOŚCIELNYCH USTAW POWSZECHNYCH

1. Najogólniej mówiąc interpretacja, czyli wykładnia ustaw jest to czynność myślowa zmierzająca do ustalenia treści normy zawartej w danym przepisie prawnym. Zazwyczaj norma jest zawarta w jednym przepisie prawnym; może być również zawarta w części danego przepisu lub w kilku przepisach prawnych. Potrzeba wykładni zachodzi zwłaszcza wtedy, gdy powstaje wątpliwość co do ustalania właściwego znaczenia normy zawartej w obowiązującym przepisie prawnym. Bywają bowiem takie sytuacje, w których organ stosujący prawo lub osoba prywatna poszukująca sensu przepisów prawnych napotyka trudności w ustaleniu właściwego, czyli takiego znaczenia normy, jakie chciał jej nadać prawodawca. W celu