

## KONKORDATY Z PAŃSTWAMI EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ ZAWARTE NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU

Józef Krukowski

Katedra Prawa Wyznaniowego i Konkordatowego  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

**Streszczenie.** Transformacje ustrojowe polegające na przejściu od totalitaryzmu komunistycznego do demokracji liberalnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, zainicjowane w Polsce w 1989 r., pociągnęły za sobą zmiany w relacjach między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi. Szczególnym tego wyrazem jest zastosowanie konkordatu, czyli umowy międzynarodowej między Stolicą Apostolską i najwyższymi organami władzy tych państw (Polska, Węgry, Chorwacja, Estonia, Litwa, Słowacja, Łotwa, Słowenia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Kazachstan, wszystkie landy RFN). Przedmiotem analiz są gwarancje wolności religijnej w wymiarze instytucjonalnym i indywidualnym, jakie zostały wpisane do tych konkordatów.

**Słowa kluczowe:** konkordat, państwa Europy Środkowo-Wschodniej, wolność religijna, Stolica Apostolska

### WPROWADZENIE

Zainicjowany w Polsce (1989 r.) proces transformacji społeczno-politycznych, który doprowadził do odzyskania przez narody Europy Środkowo-Wschodniej suwerenności oraz do przejścia od totalitarnego komunizmu do demokracji liberalnej, objął swym zasięgiem stosunki między państwem a Kościołem<sup>1</sup>.

Do podmiotów, które wywarły wpływ na te przemiany, należy papież Jan Paweł II. W świadomości narodów zniewolonych przez Związek Sowiecki głośnym echem odbił się bowiem Jego apel, z jakim na początku swego pontyfikatu zwrócił się z placu św. Piotra w dniu 22 października 1978 r.:

Nie lękajcie się! Otwórzcie drzwi Chrystusowi! Jego zbawczej władzy otwórzcie granice państw, ustrojów ekonomicznych i politycznych, szerokich dziedzin kultury, cywilizacji, rozwoju.

Następnie do misji Stolicy Apostolskiej włączył On poparcie dla dążeń narodów do budowy nowego porządku społecznego w Europie opartego na podstawowych wartościach ludzkich, jakimi są godność osoby ludzkiej i wynikające z niej prawa i wolności należne każdemu człowiekowi oraz prawo każdego narodu do samostanowienia.

---

<sup>1</sup> J. Krukowski, *Relations between the Holy See and the Central and Eastern European States: Current Problems and Perspectives*, *The Polish Foreign Affairs Digest* 2(2002) nr 3(4), s.169–193.

W trakcie wspomnianego procesu przemian społeczno-politycznych nastąpiła zmiana modelu totalitarnego państwa ateistycznego na model demokratycznego państwa świeckiego w wersji przyjaznej, zwanej też separacją skoordynowaną. Oryginalnym rysem tego modelu jest respektowanie wartości kulturowych i religijnych, zakorzenionych w chrześcijańskim dziedzictwie narodów europejskich oraz regulacja stosunków między państwem a Kościołem w formie porozumień. Pierwszym krokiem w tym kierunku było nawiązanie przez wszystkie państwa postkomunistyczne stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską<sup>2</sup>, a drugim regulacje sytuacji prawnej Kościoła katolickiego na terytorium danego państwa przy użyciu charakterystycznej dla europejskiej kultury prawnej umowy tradycyjnie nazywanej konkordatem.

Kościół katolicki spośród wszystkich związków wyznaniowych w płaszczyźnie prawnej wyróżnia się bowiem tym, iż jego najwyższy organ władzy, jakim jest Stolica Apostolska, posiada podmiotowość publiczno-prawną w stosunkach międzynarodowych<sup>3</sup>. Jest to podmiotowość wynikająca z podwójnego źródła. Pierwszym z nich jest organiczny związek Stolicy Apostolskiej z Kościołem katolickim, uniwersalną wspólnotą religijną, mającą wiernych wśród obywateli wszystkich państw. Drugim jest jej historyczny związek z własnym państwem, którym współcześnie jest Państwo-Miasto Watykańskie. Stolica Apostolska jest więc tytulariuszem tej podmiotowości międzynarodowej z podwójnej racji: 1) suwerenności duchowej nabytej w ciągu wieków przez wnoszenie znaczącego wkładu do kultury europejskiej i ogólnoświatowej; 2) suwerenności terytorialnej względem własnego państwa. W praktyce Stolica Apostolska, jako suwerenny podmiot, samodzielnie decyduje o tym, w jakim charakterze zawiera umowy międzynarodowe w danej sprawie. I tak, umowy w sprawach związanych z funkcjonowaniem własnego państwa (np. w sprawie Poczty Watykańskiej) zawiera, jako głowa Państwa Watykańskiego; natomiast konkordaty, jako głowa Kościoła katolickiego i w jego imieniu.

---

<sup>2</sup> Aktualnie następujące państwa Europy Środkowej i Wschodniej utrzymują stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską za pośrednictwem przedstawicieli dyplomatycznych pierwszej klasy: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Bułgaria, Rumunia, Serbia, Chorwacja, Estonia, Federacja Rosyjska, Gruzja, Jugosławia, Kazachstan, Kirgistan, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Ukraina (według *Annuario Pontificio* za rok 2009). Państwa te akredytują u siebie przedstawicieli dyplomatycznych Stolicy Apostolskiej w randze nuncjuszy apostolskich, wchodzących w skład korpusu dyplomatycznego akredytowanego przy głowie państwa. Różnice między przedstawicielami Stolicy Apostolskiej w tych państwach dotyczą tylko pełnienia honorowej funkcji dziekana korpusu dyplomatycznego. Nuncjusze apostolscy pełnią funkcję dziekana korpusu dyplomatycznego w następujących państwach: Chorwacja, Litwa, Polska, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia. W realizacji swoich zadań nuncjusz apostolski występuje jako przedstawiciel najwyższego autorytetu moralnego w świecie, do którego misji należy troska o poszanowanie praw człowieka i praw narodu. W trosce o poszanowanie praw człowieka, nuncjusz apostolski szczególną wagę przywiązuje do troski o poszanowanie w danym kraju wolności religijnej, należnej każdemu człowiekowi i każdej wspólnotie religijnej, bez jakiegokolwiek dyskryminacji.

<sup>3</sup> H.J. Cardinale, *The Holy See and International Order*, Gerrard Cross 1976; P. Bogucki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

## POJĘCIE I RODZAJE KONKORDATÓW

Do istotnych zadań przedstawicieli dyplomatycznych Stolicy Apostolskiej w stosunkach z państwami należy prowadzenie rozmów w sprawach dotyczących sytuacji Kościoła katolickiego na jego terytorium. Szczególnym przedmiotem tych rozmów są sprawy związane z zawieraniem konkordatów<sup>4</sup>. Przedmiotem dalszej refleksji będzie problematyka konkordatów zawartych przez Stolicę Apostolską z państwami postkomunistycznymi Europy Środkowej i Wschodniej<sup>5</sup>. Przystępując do jej rozważenia, najpierw zwrócimy uwagę na pojęcie konkordatu.

W literaturze prawniczej termin „konkordat” oznacza instrument prawny, którym Stolica Apostolska i najwyższe organy władzy danego państwa posługują się w celu uregulowania spraw dotyczących realizacji misji Kościoła katolickiego na jego terytorium. Jakkolwiek instrument ten jest dwustronną umową międzynarodową, to jednak nie jest umową międzypaństwową, gdyż jedną z zawierających ją stron jest Stolica Apostolska jako najwyższy podmiot władzy Kościoła katolickiego. W praktyce legislacyjnej często na jego oznaczenie używane są także inne nazwy, jak: *conventio*, *accordo*, *acuerdo*, *vertrag*, *accord*, *agreement*, *modus vivendi*, *note verbale*, *protocollo*. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. na oznaczenie tego rodzaju umów używa dwóch nazw: konkordat i konwencja (kan. 3 i 365). Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich z 1990 r. mówi także o „konwencjach zawieranych bądź aprobowanych przez Stolicę Apostolską”, ponieważ patriarcha Kościoła wschodniego może zawrzeć umowę z władzami państwowymi, lecz tylko za uprzednią zgodą, a następnie aprobatą Biskupa Rzymskiego (kan. 98). Terminu „konkordat” nie używa się na oznaczenie umów zawieranych między rządem danego państwa a konferencją biskupów, z uwagi na brak po jej stronie międzynarodowej podmiotowości publiczno-prawnej.

Konkordaty klasyfikuje się ze względu na: formę zawarcia, zakres regulowanych spraw i stopień doprecyzowania zawartych w nim norm. I tak: 1) ze względu na formę – konkordat może być: umową zawartą w formie uroczystej (*conventio sollemnis*) bądź w formie uproszczonej (*conventio simplex*); 2) ze względu na zakres regulowanych spraw, konkordat może być całościowy, którego przedmiotem jest całość lub prawie całość spraw dotyczących sytuacji Kościoła na terytorium danego państwa, bądź konkordat parcjalny, gdy dotyczy tylko zagadnień wybranych, np. duszpasterstwa w wojsku; 3) ze względu na stopień doprecyzowania zawartych w nim norm, konkordat może być szczegó-

<sup>4</sup> R. Minnerath, *L'Église et les États concordataires (1846–1981). La souveraineté spirituelle*, Paris 1983, ss. 30–40; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna – teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995, ss. 15–66; F. Margiotta Broglio, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, [in:] *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna 1997, ss. 178–185; J. Martín de Agar, *Raccolta di concordati 1950–1999*, Città del Vaticano 2000, ss. 10–11; J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 151–202; M. Šmid, *Zakladna zmluva medzi Svätou stolicou a Slovenskou republikou s komentárom*, Bratislava 2001, ss. 35–36.

<sup>5</sup> H. Suchocka, *Rola konkordatów w procesie stosunków między państwem a Kościołem w Europie Środkowo-wschodniej*, [w:] *Kościół i prawo*, t. IV, Lublin 2004, s. 41–57.

łowy bądź tylko ramowy, gdy zawiera tylko ogólne zasady programowe, a regulacje szczegółowe pozostawia ustawodawstwu krajowemu lub przyszłym porozumieniom – w formie klauzul odsyłających.

Każdy konkordat odpowiada określonym potrzebom społecznym. Zazwyczaj konkordaty zawierane są w momentach doniosłych przemian społeczno-politycznych w dziejach danego państwa, na którego terytorium Kościół pełni swoją misję. Niewątpliwie w ostatnim dziesięcioleciu XX w. takie momenty zaistniały w Europie Środkowej i Wschodniej w procesie przemian ustrojowych, realizowanych łącznie z odzyskiwaniem przez narody swej niepodległości spod okupacji sowieckiej. W kontekście zmiany modelu relacji między państwem a Kościołem, polegającej na przejściu od totalitarnego państwa ateistycznego do demokratycznego państwa świeckiego, wywiązała się debata dotycząca doprecyzowania świeckości państwa. Każde państwo samodzielnie decydowało o tym, czy ma być państwem świeckim w wersji „separacji wrogiej” (ukształtowanej we Francji pod wpływem ideologii skrajnie liberalnej) czy w wersji „separacji przyjaznej”, zwanej separacją skoordynowaną (powstała w Niemczech po I wojnie światowej a po Soborze Watykańskim II z pewnymi modyfikacjami wprowadzoną w innych państwach europejskich).

Przedmiotem debaty stały się dwie kwestie. Pierwsza z nich dotyczyła treści merytorycznej regulacji prawnych, a druga – strony formalnej dotyczącej instrumentu, jakim należy posłużyć się w tym celu, tzn. czy tylko w formie aktów stanowionych jednostronnie przez państwo, czyli ustaw; czy także w formie dwustronnej umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską, czyli konkordatu.

W praktyce władze państw postkomunistycznych na pierwszym etapie posłużyły się aktami stanowionymi jednostronnie, jakkolwiek ich treść została uzgodniona w drodze negocjacji z przedstawicielami władzy Kościołów lokalnych. W Polsce praktyka ta została zainicjowana w 1989 r. uchwaleniem trzech „ustaw kościelnych”: 1) ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Polsce, 2) ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, 3) ustawy o ubezpieczeniu społecznym duchownych<sup>6</sup>. Na drugim etapie władze tych państw kolejno podejmowały negocjacje ze Stolicą Apostolską w celu zawarcia konkordatu. Państwa, które swe negocjacje uwieńczyły ratyfikacją konkordatu, można zaklasyfikować do dwóch grup.

Do pierwszej grupy państw konkordatowych Europy Środkowej i Wschodniej należą:

- 1) Polska (jeden konkordat z 1993 r.)<sup>7</sup>;
- 2) Węgry (trzy umowy: pierwsza z 1990 r. w sprawie ustanowienia stosunków dyplomatycznych, druga z 1994 r. w sprawie duszpasterstwa w wojsku, policji i służbie granicznej, trzecia z 1997 r. w sprawach dotyczących finanso-

<sup>6</sup> Dz. U. 1989, nr 29, poz. 154–157 z późn. zm.

<sup>7</sup> AAS 90 (1998) 310–329.

wania kościelnej działalności użyteczności publicznej i innych spraw z życia religijnego Kościoła katolickiego)<sup>8</sup>;

3) Chorwacja (trzy umowy z 1996 r.: pierwsza w sprawach prawnych<sup>9</sup>, druga w sprawach dotyczących współpracy w dziedzinie wychowania i kultury<sup>10</sup>, trzecia w sprawie duszpasterstwa w wojsku i policji<sup>11</sup>; oraz czwarta umowa z 1997 r. – dotycząca kwestii ekonomicznych)<sup>12</sup>;

4) Estonia (umowa zawarta w formie „note verbale” z 1999 r. dotycząca statusu prawnego Kościoła)<sup>13</sup>;

5) Litwa (3 umowy z 2000 r.: pierwsza dotycząca współpracy w sprawach wychowania i kultury<sup>14</sup>, druga – w sprawach prawnych<sup>15</sup>, trzecia – w sprawach duszpasterstwa wojskowego)<sup>16</sup>;

6) Słowacja (cztery umowy: pierwsza umowa podstawowa z 2000 r.<sup>17</sup>, druga z 2002 r. w sprawie szkół katolickich i trzecia z 2002 r. w sprawie duszpasterstwa wojskowego<sup>18</sup>; czwarta z 2006 r. w kwestiach finansowych)<sup>19</sup>;

7) Łotwa (umowa całościowa z 2003 r.)<sup>20</sup>;

8) Słowenia (umowa całościowa z 2001 r.)<sup>21</sup>;

9) Albania (dwie umowy: pierwsza całościowa z 2002 r.<sup>22</sup>, druga z 2008 r. w sprawach ekonomicznych i podatkowych)<sup>23</sup>;

10) Bośnia i Hercegowina (konwencja całościowa z 2006 r.)<sup>24</sup>;

11) Kazachstan – nowe państwo leżące na pograniczu Europy i Azji (umowa całościowa z 1998 r.)<sup>25</sup>.

Należy zauważyć, że rząd Republiki Czeskiej w 2002 r. podpisał umowę całościową, lecz parlament w 2003 r. nie wyraził zgody na jej ratyfikację<sup>26</sup>. Natomiast Republika Białorusi prowadzi negocjacje w sprawie zawarcia umowy ze Stolicą Apostolską.

Do drugiej grupy państw konkordatowych należą wschodnie landy Republiki Federalnej Niemiec, których terytoria przed zjednoczeniem Niemiec wcho-

<sup>8</sup> Magyar Közlöny n. 35/1990; AAS 86 (1994) 574–579; 90 (1998) 330–341.

<sup>9</sup> AAS 89 (1997) 277–287.

<sup>10</sup> AAS 89 (1997) 287–295.

<sup>11</sup> AAS 89 (1997) 297–302.

<sup>12</sup> AAS 91 (1999) 170–178.

<sup>13</sup> AAS 91 (1999) 414–418.

<sup>14</sup> AAS 92 (2000) 783–795.

<sup>15</sup> AAS 92 (2000) 795–809.

<sup>16</sup> AAS 92 (2000) 809–816.

<sup>17</sup> AAS 93 (2001) 136–155.

<sup>18</sup> AAS 95 (2003) 176–184.

<sup>19</sup> AAS 95 (2003) 102–120.

<sup>20</sup> AAS 98 (2006) 142–148.

<sup>21</sup> AAS 98 (2006) 142–148.

<sup>22</sup> AAS 94 (2002) 660–664.

<sup>23</sup> AAS 100 (2009) 194–199.

<sup>24</sup> AAS 99 (2007) 939–946.

<sup>25</sup> AAS 92 (2000) 316–328.

<sup>26</sup> J.R. Tretera, *Religia i wolność religijna w Republice Czeskiej*, [w:] *Kultura i prawo*, t. 4, Lublin 2004, s. 104.

dziły w skład Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Władze poszczególnych landów na mocy Konstytucji Weimarskiej, której zasady dotyczące spraw wyznaniowych zostały potwierdzone przez Konstytucję Bońską, posiadają kompetencje do zawierania umów z władzami kościelnymi. Zakres podmiotowy i przedmiotowy tych umów jest zróżnicowany. Jedne z nich zostały zawarte przez pojedyncze landy, a inne – przez kilka landów jednocześnie – w sprawach erekcji nowych diecezji, znajdujących się na ich terytoriach. Są to:

- 1) Hamburg, Maklemburgia-Vorpommern, Schleswig-Holstein (umowa z 1994 r. w sprawie erekcji archidiecezji Hamburg)<sup>27</sup>;
- 2) Brandenburgia i Saksonia (umowa z 1994 r. w sprawie erekcji diecezji Gorlice)<sup>28</sup>;
- 3) Brandenburgia (układ całościowy z 2004 r.)<sup>29</sup>;
- 4) Saksonia-Anhalt, Brandenburgia, Saksonia (umowa z 1998 r. w sprawie erekcji diecezji Magdeburg)<sup>30</sup>;
- 5) Turynia – trzy układy: układ z 1994 r. w sprawie erekcji diecezji Erfurt<sup>31</sup>; w 1997 r. układ całościowy; układ z 2003 r. w sprawach szkolnych<sup>32</sup>;
- 6) Saksonia (układ całościowy z 1996 r.)<sup>33</sup>;
- 7) Meklemburgia-Vorpommern (umowa całościowa z 1997 r.)<sup>34</sup>;
- 8) Saksonia-Anhalt (umowa całościowa z 1998 r.)<sup>35</sup>;
- 9) Schleswig-Holstein (umowa całościowa z 2009 r.)<sup>36</sup>.

Zmiana modelu stosunków między państwem a Kościołem we wschodnich landach RFN w pierwszej kolejności nastąpiła przez rozciągnięcie na nie konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. oraz konkordatu z Rzeszą Niemiecką z 1933 r. i konkordatu z Prusami z 1929 r. W drugiej kolejności nastąpiło zawarcie przez nowe landy umów ze Stolicą Apostolską. Są wśród nich konkordaty parcjalne (dotyczące erekcji diecezji) jak też konkordaty całościowe.

## PRZESŁANKI AKSJOLOGICZNE KONKORDATÓW

Przesłanki aksjologiczne, na jakich są oparte konkordaty, zazwyczaj deklarowane są w preambule. Analizując teksty tych preambuł, w jakie wyposażone

---

<sup>27</sup> AAS 87 (1995) 154–164.

<sup>28</sup> AAS 87 (1995) 138–144.

<sup>29</sup> AAS 96 (2004) 625–652.

<sup>30</sup> AAS 87 (1995) 129–137.

<sup>31</sup> AAS 86 (1994) 145–154; 90(1998) 756–795.

<sup>32</sup> AAS 95 (2003) 237–247.

<sup>33</sup> AAS 86 (1997) 613–650.

<sup>34</sup> AAS 90 (1997) 98–116.

<sup>35</sup> AAS 90 (1998) 470–502.

<sup>36</sup> AAS 101 (2009) 539–556.

zostały konkordaty zawarte z europejskimi państwami postkomunistycznymi, można wyróżnić wśród nich następujące.

a) Przesłanki charakterystyczne dla konkordatów zawieranych po Soborze Watykańskim II, które istotnie różnią się od konkordatów przedsoborowych. W konkordatach przedsoborowych zawieranych z reguły z państwami katolickimi na pierwszym miejscu były bowiem przesłanki teologiczne. Przykładem może być deklaracja wpisana do Konkordatu z Hiszpanią z 1953 r. głosząca, iż

Religia katolicka, apostołska, rzymska jest jedyną religią narodu hiszpańskiego i korzysta z przywilejów i praw, jakie jej przysługują zgodnie z prawem bożym i prawem kanonicznym (art. 1)<sup>37</sup>.

Natomiast w preambułach, w jakie opatrzone są konkordaty posoborowe zawierane z państwami świeckimi, np. w konkordatach z Hiszpanią zawartych w latach 1976–1979)<sup>38</sup>, nie ma założeń teologicznych, ale są proklamowane przesłanki aksjologiczne. Na pierwsze miejsce wśród nich jest wysunięta uniwersalna zasada poszanowania godności osoby ludzkiej i wynikającego z niej prawa człowieka do wolności religijnej (*Dignitatis humanae*). Na drugim miejscu postawiona jest zasada poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i państwa, każdego w swoim porządku, i współdziałania między nimi dla dobra wspólnego tych samych ludzi (*Guadium et spes*, n. 72). Przykładem jest preambuła do konkordatu z Polską z 1993 r., w której strony uznają m.in., że:

[...] fundamentem rozwoju wolnego i demokratycznego społeczeństwa jest poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw.

Obok odwołania do wartości uniwersalnych w konkordatach z państwami postkomunistycznymi Europy Środkowo-Wschodniej znajdujemy przesłanki natury socjologicznej i historycznej.

Do przesłanek natury socjologicznej, należą stwierdzenia faktów, że: „religia katolicka jest wyznawana przez większość społeczeństwa” (Polską, Chorwacją, Litwą); bądź też „znaczenie pontyfikatu Jana Pawła II dla współczesnych dziejów Polski”; „uznanie wkładu obywateli Republiki Słowackiej do Kościoła katolickiego”.

W deklaracjach natury historycznej, znajdujemy stwierdzenia, że strony biorą pod uwagę: „rolę Kościoła w tysiącletnich dziejach państwa” (Polska), „tradycję cyrylo-metodiańską” (Słowacja). Takich deklaracji nie ma w konkordatach z państwami, w których katolicy stanowią mniejszość wyznaniową (Kazachstan, Estonia). Jednakże deklaracje te nie oznaczają, że państwo – będące stroną danej umowy – nadaje Kościołowi katolickiemu uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych związków wyznaniowych, ale że docenia dziedzictwo duchowe narodu oraz pożyteczną rolę Kościoła katolickiego w dziedzinie kultury i wychowania młodego pokolenia.

<sup>37</sup> T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, wyd. 2, Warszawa 1986, s. 369.

<sup>38</sup> J. Krukowski, *Konkordaty współczesne*, op. cit., s.108; 304–323.

Natomiast do preambuł konkordatów z landami wschodnimi RFN wpisane są przesłanki natury pragmatycznej, wyrażające wolę obu stron: „popierania ducha przyjaźni w stosunkach między Kościołem i Państwem” (Turyngia); „poprawy sytuacji pastoralnej Kościoła w państwach i rozwoju stosunków między państwem a Kościołem w duchu współpracy zgodnie z zasadami wolności” (Wolne Miasto Hamburg, Maklemburgia-Vorpommern i Schleswig-Holstein).

Ideą przewodnią, która mobilizuje strony do zawarcia konkordatu, jest wola pokojowego rozwiązania napięć między dwiema społecznościami odmiennego typu – państwem i Kościołem – współistniejącymi w tym samym społeczeństwie, a do których jednocześnie należą ci sami ludzie, jako obywatele i jako wierni. Celem nadrzędnym zawarcia konkordatu nie może być wyłącznie interes państwa ani interes Kościoła, ale jest nim dobro wspólne osoby ludzkiej, czyli współdziałanie stron w budowaniu takiego porządku prawnego, w którym zabezpieczone są prawa i wolności należne każdemu człowiekowi.

#### KONKORDAT A INNE KOŚCIOŁY I ZWIĄZKI WYZNANIOWE

Konkordat jest umową międzynarodową, której przedmiotem jest sytuacja Kościoła katolickiego i jego wyznawców, będącymi jednocześnie obywatelami danego państwa. Powstaje więc problem: czy gwarancje wpisane do konkordatu nie powodują dyskryminacji innych kościołów i ich wyznawców?

Zazwyczaj przeciwnicy zawierania konkordatu alarmują, że zawarcie konkordatu narusza – charakterystyczną dla demokratycznego państwa prawa – zasadę równouprawnienia obywateli i kościołów, gdyż służy tylko interesom większości wyznaniowej. Zawarcie konkordatu – ich zdaniem – dyskryminuje mniejszości wyznaniowe. Jednakże przypisywanie konkordatom współczesnym funkcji dyskryminacyjnej jest bezpodstawne z dwóch powodów.

Po pierwsze dlatego, że współczesne konkordaty zawierane są nie tylko przez państwa, w których katolicy stanowią większość danego społeczeństwa, np. konkordaty z Albanią, Estonią, Łotwą, Kazachstanem.

Po drugie, konkordat zawarty przez demokratyczne państwo świeckie spełnia funkcję promocyjną względem wszystkich kościołów, rozwijających swą działalność na jego terytorium. Tego typu państwo jest bowiem zobowiązane do rozszerzenia gwarancji wolnościowych, jakie zostały wpisane do konkordatu, na inne związki wyznaniowe zgodnie z charakterystyczną dla demokracji zasadą równouprawnienia. Należy jednak odrzucić prymitywną koncepcję równouprawnienia, polegającą na utożsamianiu równouprawnienia z identycznością wszystkich związków wyznaniowych, bez względu na istniejące między nimi różnice. Nie można bowiem traktować wszystkich kościołów identycznie pod każdym względem, czyli ignorować istniejące między nimi różnice. Zasadę równouprawnienia należy stosować łącznie z zasadą sprawiedliwości rozdziel-



czej. Dlatego następstwem zawarcia konkordatu przez demokratyczne państwo świeckie jest powstanie obowiązku rozszerzenia gwarancji wolnościowych wpisanych do konkordatu na inne kościoły, o ile spełniają one te same atrybuty, co Kościół katolicki, i tylko ze względu na te wspólne atrybuty. Np. należy uwzględnić wspólne dla wszystkich kościołów prawo do publicznego sprawowania kultu. Należy jednakże uwzględnić także istniejące między nimi różnice, np. wiernym wszystkich kościołów należy zagwarantować prawo do odpoczynku w dni świąteczne, z uwzględnieniem ich własnego katalogu świąt. Rozszerzenie gwarancji konkordatowych na inne związki wyznaniowe nie może nastąpić przez zawarcie z nimi umowy międzynarodowej, gdyż nie mają one zdolności do zawierania tego typu umowy z powodu braku podmiotowości publiczno-prawnej w stosunkach międzynarodowych. Dlatego rozszerzenie to może nastąpić przy użyciu innego równoznacznego instrumentu, odpowiadającego zasadom konstytucyjnym danego państwa. Takim instrumentem jest ustawa, której projekt jest wynegocjowany przez rząd z przedstawicielami innych kościołów (Polska, Słowacja); bądź – umowa krajowa zawarta przez rząd z przedstawicielami tych kościołów (Niemcy, Włochy, Hiszpania)<sup>39</sup>.

#### KONKORDAT A KONSTYTUCJA

Dla całokształtu stosunków między państwem a Kościołem fundamentalne znaczenie ma postulat zgodności konkordatu z konstytucją. Postulat ten obejmuje dwa wątki problemowe.

Pierwszy z nich dotyczy wymogu zgodności konkordatu z konstytucyjnymi zasadami relacji państwo – Kościół. Np. w Polsce przeciwnicy zawarcia konkordatu po podpisaniu go 28 lipca 1993 r. stawiali zarzut niezgodności konkordatu z formułą wpisaną do obowiązującego wówczas fragmentu konstytucji PRL z 1952 r., która głosiła, iż „Kościół jest oddzielony od państwa”<sup>40</sup>. Dlatego drogę do ratyfikacji otworzyła nowa Konstytucja RP z 1997 r., do której w miejsce zasady oddzielenia wpisano zasadę poszanowania przez państwo „niezależności i autonomii Kościoła i państwa, każdego w swoim zakresie” oraz współdziałania dla dobra wspólnego (art. 25 ust. 3).

Druga grupa problemów dotyczy ustalenia następstw formalnych wynikających z konkordatu dla prawa krajowego. W celu rozstrzygnięcia tych problemów należy uwzględnić zasady konstytucyjne każdego państwa, określające hierarchię źródeł prawa. Zazwyczaj konstytucje państw demokratycznych dekla-

<sup>39</sup> H. Suchocka, *op. cit.*, s. 54–55; W. Góralski, *Gwarancje harmonijnego kształtowania się wzajemnych relacji Państwo polskie i Kościół katolicki w konkordacie z 1993 r.*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 71(2009), z. 2, s. 65–86.

<sup>40</sup> J. Krukowski, *Konkordaty współczesne*, *op. cit.*, s. 63–66; J. Rokita, *Realizacja postanowień Konkordatu z 1993 r. w kontekście polskiego prawodawstwa państwowego*, [w:] *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, Kraków 1998, s. 41–58.

rują zasadę nadrzędnego miejsca konstytucji oraz wyższości umów międzynarodowych nad ustawą zwykłą. W konsekwencji konkordat jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą parlamentu zajmuje w hierarchii źródeł prawa pozycję niższą od konstytucji. Stąd wynika konieczność zgodności konkordatu z konstytucją. A jednocześnie konkordat jest aktem normatywnym wyższej rangi od ustawy zwykłej. Stąd istnieje konieczność dostosowania ustaw zwykłych do zobowiązań konkordatowych.

Tak samo należy stosować zasady konstytucyjne w celu rozstrzygnięcia problemów, jakie mogą powstać w związku z realizacją konkordatu w porządku prawnym poszczególnych państw. Konstytucje państw demokratycznych Europy Środkowo-Wschodniej przyjmują zasadę bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych<sup>41</sup>. Jeśli więc normy konkordatów są tak sformułowane, że nadają się do bezpośredniego stosowania, wówczas nie ma potrzeby stanowienia nowych ustaw w celu wprowadzenia norm wpisanych do konkordatu do krajowego porządku prawnego. Gdyby zaś zaistniała kolizja między konkordatem a ustawą, wówczas pierwszeństwo ma norma konkordatowa. Jeżeli zaś norma konkordatu jest tak sformułowana, że nie nadaje się do bezpośredniego stosowania, wówczas powstaje konieczność wydania nowej ustawy<sup>42</sup>.

Trzecia grupa problemów dotyczy procedury ratyfikacyjnej konkordatu jako umowy międzynarodowej. Zasady tej procedury również określa konstytucja każdego państwa. Zazwyczaj konkordaty opatrzone są w klauzulę zobowiązującą strony do ratyfikacji, z zachowaniem procedury właściwej dla umów uroczystych<sup>43</sup>. Tylko niektóre konkordaty ratyfikowane są w formie uproszczonej, np. umowa z Estonią.

## KONKORDAT A WIELOSTRONNE UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Konkordat nie jest jedyną formą umowy międzynarodowej, zawierającą gwarancje wolności sumienia i religii. Takie gwarancje są zawarte także w konstytucjach współczesnych państw demokratycznych i wielostronnych umowach międzynarodowych z dziedziny ochrony praw człowieka o zasięgu uniwersalnym (Pakty Praw Człowieka) bądź regionalnym (Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)<sup>44</sup>. Powstaje więc problem, czy z tego powodu konkur-

<sup>41</sup> J. Krukowski, *Spór wokół ratyfikacji Konkordatu*, Roczniki Nauk Prawnych, 6(1996) s. 51–75, zwłaszcza s. 68; H. Suchocka, *op. cit.*, s. 51–52.

<sup>42</sup> Np. art. 9, ust. 1, Konstytucji RP.: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”.

<sup>43</sup> Por. art. 10 ust. 6 Konkordatu polskiego.

<sup>44</sup> Art. V, 2 umowy między Stolicą Apostolską i Węgrami z 1997 r. stanowi: „Obecny układ będzie ratyfikowany zgodnie z ustawami procesowymi własnymi Stron i wejdzie w życie w momencie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, co powinno nastąpić tak szybko jak to jest możliwe”.

dat przestał być instrumentem użytecznym? W odpowiedzi na to pytanie należy stwierdzić, iż wielostronne umowy międzynarodowe nie mogą zastąpić konkordatów.

Po pierwsze dlatego, że gwarancje wpisane do wielostronnych umów międzynarodowych dotyczą ochrony wolności religijnej tylko w wymiarze indywidualnym i odznaczają się wysokim stopniem ogólności. Natomiast gwarancje wpisywane do konkordatów odznaczają się większym stopniem uszczegółowienia aniżeli umowy wielostronne i większym stopniem dostosowania do potrzeb, jakie istnieją w danym kraju.

Po drugie, konkordat zawiera takie gwarancje, jakich nie ma w umowach wielostronnych. Konkordaty gwarantują bowiem wolność religijną nie tylko w wymiarze indywidualnym, jak wielostronne umowy międzynarodowe, ale również podstawowe zasady relacji instytucjonalnych między danym państwem a Kościołem, jako społecznościami odmiennego typu, do których jednocześnie należą ci sami ludzie.

## PRZEDMIOT KONKORDATÓW

Wartość każdego konkordatu pod względem merytorycznym zależy od tego, jak szeroki jest zakres spraw regulowanych przy jego użyciu. W celu ustalenia dokładniejszej odpowiedzi na pytanie, jaka jest wartość konkordatów zawartych przez Stolicę Apostolską z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, należy dokonać analizy ich zawartości.

### 1. Zasady relacji instytucjonalnych państwo – Kościół

Oryginalnym przedmiotem konkordatu, jako umowy międzynarodowej, są zasady relacji instytucjonalnych między państwem a Kościołem. Dotyczą one stosunków między danym państwem a Kościołem znajdującym się na jego terytorium.

Podstawowe zasady określające stosunki między danym państwem a Kościołem mają znaczenie fundamentalne dla całokształtu stosunków między państwem a Kościołem. Są to zasady proklamowane na Soborze Watykańskim II, a mianowicie: 1) zasada autonomii i niezależności Kościoła i państwa, każdego w swojej dziedzinie, 2) zasada współdziałania dla dobra wspólnego tych samych ludzi, będących członkami jednocześnie obu tych społeczności (Gaudium et spes nr 76). Do państw postkomunistycznych, które zgodziły się na wpisanie tych zasad do konkordatu, należą: Polska (art. 1 konkordatu), Chorwacja (art. 1 konwencji w sprawach prawnych), Słowacja (art. 1 umowy podstawowej). Zasadę poszanowania wolności religijnej i współdziałania między stronami proklamuje umowa z Kazachstanem (art. 1).

Natomiast wschodnie landy niemieckie wpisały do swych konkordatów zasadę poszanowania „autonomii Kościoła w regulowaniu i zarządzaniu swoimi

sprawami w zakresie ustaw ogólnych” i zasadę współpracy (np. Saksonia-Anhalt, Saksonia, Maklemburgia-Vorpommern).

Wpisanie tych zasad do konkordatów oznacza odrzucenie polityki supremacji państwa nad Kościołem, jak też supremacji Kościoła nad państwem. Nasuwa się więc pytanie: czy formuła poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i państwa jest synonimem zasady „rozdziła między państwem i Kościołem”? W odpowiedzi należy stwierdzić, że zasada separacji jest wieloznaczna. Dla tego proklamacja zasady poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i państwa oraz współdziałania wyklucza „separację wrogą”, jaką wprowadzono we Francji i w państwach komunistycznych. Natomiast oznacza separację przyjazną, zwaną też skoordynowaną, która zakłada współdziałanie obu stron dla dobra wspólnego tych samych ludzi. Respektowanie tej zasady jest konieczne zwłaszcza w dziedzinie edukacji i wychowania, działalności charytatywnej i humanitarnej.

## 2. Gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym

Drugi zespół norm, wchodzących w szeroką gamę spraw regulowanych konkordatem, dotyczy gwarancji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym. Uszczegółowienie tych gwarancji jest dostosowane do potrzeb Kościoła w danym kraju. Gwarancje te dotyczą wolności religijnej w aspekcie pozytywnym, czyli wolności do uzewnętrzniania swych przekonań religijnych w życiu prywatnym i publicznym. Do tej kategorii gwarancji należą:

1) gwarancje poszanowania prawa rodziców do wychowania religijnego dzieci w szkołach publicznych (Polska, Chorwacja, Litwa, Estonia, Słowacja);

2) gwarancje respektowania prawa do „zastrzeżenia sumienia” i ochrony nienaruszalności tajemnicy spowiedzi (art. 8, ust. 2 umowy z Chorwacją w sprawach prawnych; art. 7 umowy ze Słowacją) oraz tajemnicy informacji powierzonej osobie sprawującej działalność duszpasterską (art. 8 umowy ze Słowacją);

3) gwarancje poszanowania prawa osób znajdujących się w zakładach zamkniętych (szpitale, koszary wojskowe, zakłady karne), bądź prawa dzieci i młodzieży na obozach do spełniania praktyk religijnych i korzystania z posługi duszpasterskiej (konkordat z Polską i konkordaty z innymi państwami tego regionu).

## 3. Gwarancje wolności religijnej w wymiarze instytucjonalnym

**Gwarancje konkordatowe** obejmują szeroki wachlarz uprawnień Kościoła do wykonywania swej misji.

1) **Prawo Kościoła do swobodnego i publicznego wykonywania swej misji** w zakresie kultu, jurysdykcji i administrowania swoimi sprawami jak również działalności charytatywnej, oświatowej, opiekuńczej i humanitarnej. **Gwarancje wolności kultu** obejmują:

a) prawo do swobodnego sprawowania kultu oraz nienaruszalność miejsc kultu i cmentarzy katolickich (art. 8 konkordatu z Polską);

b) gwarancje poszanowanie niedzieli i dni świątecznych, jako wolnych od pracy. W każdym konkordacie jest zamieszczony katalog dni świątecznych obowiązujących w danym państwie;

c) prawo do organizowania zgromadzeń w miejscach publicznych (procesje, pielgrzymki);

d) prawo do budowy i konserwacji budynków sakralnych i kościelnych, jak również cmentarzy.

#### 4. Uznanie osobowości prawnej Kościoła i jego instytucji

Uznanie przez państwo osobowości prawnej Kościoła i jego instytucji umożliwia im uczestniczenie w obrocie prawnym na terytorium danego państwa w realizacji zadań związanych z pełnieniem swojej misji. Pojęcie osobowości prawnej Kościoła obejmuje: osobowość publicznoprawną i cywilnoprawną.

1) Uznanie **osobowości publicznoprawnej** Kościoła jest zróżnicowane pod względem przedmiotowym:

a) konkordaty z Chorwacją, Litwą, Estonią, Maklemburgią-Vorpommern, Turynią, Saksonią, Saksonią-Anhalt wyraźnie gwarantują uznanie osobowości publicznoprawnej Kościoła, jako całości w danym kraju, oraz jego jednostek organizacyjnych;

b) natomiast w konkordatach z innymi państwami tego regionu brak jest wyraźnej deklaracji, czy jest to uznanie osobowości publicznoprawnej czy cywilnoprawnej. Dopiero w drodze interpretacji systemowej i funkcjonalnej można wywnioskować, iż jest to uznanie osobowości publicznoprawnej (Polska, Słowacja).

2) Uznanie **osobowości cywilnoprawnej** kościelnych jednostek organizacyjnych gwarantują wszystkie państwa konkordatowe omawianej części Europy. Obejmuje ono jednostki organizacyjne Kościoła – zarówno terytorialne, jak i personalne – mające osobowość kanoniczną. Różnice dotyczą określenia trybu, w jakim następuje to uznanie. Generalnie państwo uznaje osobowość prawną wszystkich instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych, które uzyskały taką osobowość na podstawie przepisów prawa kanonicznego (Polska, Chorwacja, Estonia), bądź tylko takich kościelnych osób prawnych, które odpowiadają kryteriom prawa powszechnie obowiązującego w danym państwie (Słowacja).

Uznanie to może nastąpić w trybie: ustawowym, rejestracji sądowej bądź administracyjnym, zgodnie z prawem krajowym. Gdy chodzi o osobowość prawną diecezji lub parafii, to jej uznanie następuje w trybie administracyjnym na podstawie powiadomienia organu kompetentnej władzy państwowej o utworzeniu nowej jednostki organizacyjnej przez kompetentną władzę kościelną.

#### 5. Zasady dotyczące wprowadzania zmian do struktury organizacyjnej Kościoła

W konkordatach przedsoborowych Stolica Apostolska udzielała przywileju władzy świeckiej do ingerencji w sprawę nominacji biskupów, co było sprzeczne z zasadą poszanowania wolności religijnej. Natomiast na mocy konkordatów

posoborowych państwa gwarantują Kościołowi wolność w tej dziedzinie. W niektórych konkordatach pozostają tylko zobowiązania Stolicy Apostolskiej do respektowania określonych interesów państwa, a mianowicie, iż:

a) granice diecezji będą pokrywać się z granicami państwa, a biskupami będą mianowani tylko obywatele danego państwa (Polska, Słowacja).

b) zobowiązanie Stolicy Apostolskiej do uprzedniej notyfikacji urzędowej władzom państwowym nazwiska biskupa diecezjalnego i biskupa pomocniczego *cum iure successionis* przed oficjalnym ogłoszeniem nominacji (Polska, Chorwacja, Estonia, Słowacja, Hamburg, Saksonia-Anhalt). Natomiast konkordaty z Kazachstanem i Litwą gwarantują Stolicy Apostolskiej swobodę mianowania biskupów, bez zobowiązania do przesyłania władzom państwowym informacji o nazwisku biskupa przed ogłoszeniem.

Gwarancje konkordatowe różnią się co do utworzenia ordynariatu wojskowego i nominacji ordynariuszy wojskowych. Gdy chodzi o utworzenie ordynariatu wojskowego, to:

a) niektóre państwa postkomunistyczne zawarły konkordaty parcjalne dotyczące duszpasterstwa wojskowego (Węgry, Chorwacja, Litwa, Słowacja);

b) Polska w sposób generalny gwarantuje działalność istniejącego już Ordynariatu Wojskowego;

Odnośnie nominacji ordynariuszy wojskowych są następujące różnice w dyspozycjach konkordatowych:

a) nominacja ordynariusza wojskowego może nastąpić po konsultacji z władzami państwowymi (Węgry, Saksonia);

b) nominacja ordynariusza wojskowego następuje w tym samym trybie, co biskupów diecezjalnych (Polska, Litwa).

Stolica Apostolska zobowiązuje się do uzgodnienia z władzami państwowymi swej decyzji w sprawie utworzenia nowej diecezji tylko w konkordatach z landami RFN, ponieważ na mocy nadal obowiązujących konkordatów z Rzeszą Niemiecką i z Prusami, państwo jest zobowiązane do świadczeń materialnych na rzecz nowych diecezji.

Państwa konkordatowe powszechnie gwarantują skierowanie do rezerwy, czyli zwolnienie od obowiązku odbycia służby wojskowej, duchownych (kapłani, diakoni, alumni seminariów duchownych oraz członkowie instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostolskiego).

## 6. Ochrona małżeństwa i rodziny

Problematyka ochrony małżeństwa i rodziny jest przedmiotem postanowień konkordatowych z państwami Europy Środkowej i Wschodniej.

1) **Gwarancje uznania skutków cywilnych małżeństwa zawartego według formy kanonicznej.** Zaistnienie tych skutków jest uwarunkowane spełnieniem określonych wymogów: a) braku przeszkód małżeńskich określonych przez prawo cywilne, b) wpisania każdego małżeństwa do rejestru cywilnego na

podstawie zawiadomienia przesłanego przez duchownego (Polska, Chorwacja, Litwa, Estonia, Słowacja).

Konkordat z Polską wyróżnia się stosunkowo największym rygoryzmem, ponieważ stawia wymóg, aby nupturienti zgodnie złożyli wobec duchownego oświadczenie w sprawie uzyskania skutków cywilnych oraz ustala termin pięciu dni na przesłanie przez duchownego zawiadomienia do urzędu stanu cywilnego w celu dokonania wpisu do akt stanu cywilnego, chyba że uniemożliwiła przesłanie go siła wyższa (art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3).

2) Spośród państw postkomunistycznych Chorwacja gwarantuje uznanie przez państwo skutków orzeczeń trybunałów kościelnych dotyczących nieważności małżeństwa i dyspensy od małżeństwa niedopełnionego na podstawie przesłanego orzeczenia. Inne konkordaty (Litwa, Słowacja) zobowiązują tylko stronę kościelną do przesłania zawiadomienia stronie państwowej o orzeczeniach stwierdzających nieważność małżeństwa i o rozwiązaniu małżeństwa niedopełnionego. Konkordat z Polską pozostawia do uregulowania w formie nowej umowy kwestię wymiany dokumentów dotyczących orzecznictwa w sprawach małżeńskich (art. 10, ust. 4).

3) W związku z odmiennością stanowisk państw świeckich i Kościoła katolickiego na temat nierozzerwalności małżeństwa sakramentalnego do konkordatów wpisywane są kompromisowe regulacje. Państwa świeckie nie respektują zasady nierozzerwalności małżeństwa. Wobec tego Strony zawierając konkordat zobowiązują się do współpracy na rzecz ochrony małżeństwa i rodziny, jako podstawowej komórki życia społecznego, a Stolica Apostolska zobowiązuje duchownych do pouczenia nupturientów o różnicy między skutkami cywilnymi i kanonicznymi małżeństwa, a w szczególności o obowiązku poszanowania zasady nierozzerwalności małżeństwa sakramentalnego (Polska, Chorwacja, Litwa).

## 7. Sprawy szkolne

Kwestie szkolne obejmują poszanowanie prawa rodziców do nauczania religii w szkołach publicznych oraz prawa Kościoła do zakładania i prowadzenia szkół katolickich różnych szczebli.

1) Gwarancje poszanowania prawa rodziców do religijnego i moralnego wychowania dzieci i młodzieży zgodnie ze swymi przekonaniem są korelatywnie związane z prawem Kościoła do nauczania religii w szkołach publicznych. Różnice między konkordatami dotyczą tego, czy religia jako przedmiot edukacji w szkołach publicznych jest przedmiotem obligatoryjnym (Maklemburgia- Vorprommern, Saksonia, Saksonia-Anhalt), czy fakultatywnym (Polska, Chorwacja, Węgry, Litwa, Słowacja).

Wszystkie konkordaty gwarantują biskupom prawo do: a) udzielenia „misji kanonicznej” nauczycielom religii (Polska, Chorwacja, Maklemburgia- Vorprommern, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Litwa, Węgry); b) kontrolowania, czy

nauczanie religii jest zgodne z nauką Kościoła, oraz do cofnięcia nauczycielowi misji kanonicznej; c) ustalania programu nauczania religii i podręczników.

2) Konkordaty powszechnie gwarantują Kościołowi prawo do zakładania i prowadzenia szkół katolickich wszystkich szczebli. Warunkiem uzyskania przez kościelne szkoły wyższe uprawnień szkół publicznych jest specjalne porozumienie władz kościelnych i państwowych. Konkordaty różnią się natomiast gwarancjami dotyczącymi subwencjonowania przez państwo szkół katolickich.

Subwencjonowanie katolickich szkół podstawowych i średnich na równi ze szkołami prywatnymi, pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w ustawach powszechnie obowiązujących szkoły publiczne (Polska, Słowacja, Węgry, Chorwacja, Słowenia, Litwa, Łotwa, wszystkie landy niemieckie). Polska gwarantuje subwencje z budżetu państwa dla Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie (przekształconej w 2009 r. w Papieski Uniwersytet Jana Pawła II) i dla Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (art. 15, ust. 3). Chorwacja gwarantuje finansowanie wydziału teologii katolickiej na Uniwersytecie w Zagrzebiu oraz instytutów teologicznych afiliowanych (Dakowo, Makarska, Rjeka i Split), Słowacja – finansowanie nowo założonego katolickiego uniwersytetu w Ružemberoku. Konkordat polski przewiduje możliwość udzielania subwencji dla innych katolickich szkół wyższych, zwłaszcza dla seminariów duchownych, wydziałów kościelnych, ale w drodze nowych regulacji (art. 15, ust. 3).

### **8. Autonomia Kościoła na terytorium państwa**

Przedmiotem autonomii Kościoła na terytorium danego państwa są gwarancje dotyczące:

1) swobody komunikowania się biskupów i wiernych Kościoła katolickiego danego kraju ze Stolicą Apostolską i *vice versa* oraz między sobą (Polska, Chorwacja, Estonia, Litwa, Słowacja);

2) dostępu Kościoła do publicznych środków społecznego przekazu i prawa do posiadania własnych stacji radiowych i telewizyjnych;

3) prawa wiernych do zakładania i prowadzenia stowarzyszeń kościelnych, zgodnie z prawem kanonicznym, dla realizacji celów związanych z misją Kościoła;

4) prawa Kościoła do spełniania opieki duchowej względem wiernych, którzy znajdują się w publicznych zakładach zamkniętych (więzienia, szpitale, zakłady poprawcze) oraz do duszpasterstwa w wojsku;

5) prawa Kościoła do prowadzenia działalności o charakterze misyjnym, charytatywnym i humanitarnym oraz do organizowania zbiórek publicznych na te cele.

### **9. Uprawnienia majątkowe**

Gwarancje dotyczące uprawnień majątkowych Kościoła dotyczą nie tylko uznania osobowości prawnej Kościoła i jego instytucji, o czym była mowa wyżej, ale obejmują zapewnienie Kościołowi prawa własności dóbr ruchomych



i nieruchomości, prawa do alienowania ich zgodnie z prawem danego państwa (np. art. 19 umowy ze Słowacją), jak również prawo do organizowania odpowiednich źródeł finansowania i rozporządzania swymi dochodami na cele związane z realizacją swej misji. Konieczność uregulowania tych problemów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej jest szczególnie doniosłej wagi, ponieważ Kościół w tych krajach po II wojnie światowej został całkowicie lub w znacznej mierze pozbawiony swych nieruchomości. Regulacje spraw majątkowych dotyczą następujących kwestii: a) zwrotu instytucjom kościelnym nieruchomości zagrabionych przez władze państwowe w okresie dyktatury komunistycznej; b) ustalenie zasad nabywania, administrowania i alienacji dóbr kościelnych, c) zwolnienia instytucji kościelnych od podatków dochodowych i innych z tytułu działalności związanej z realizacją misji Kościoła; d) subwencji z budżetu państwa na działalność instytucji kościelnych o charakterze szkolnym, oświatowo-wychowawczym, humanitarnym, charytatywnym; e) systemu wynagradzania i opodatkowania duchownych pracujących w duszpasterstwie parafialnym; f) zagwarantowanie duchownym prawa do korzystania z systemu ubezpieczeń socjalnych; g) subwencjonowanie przez państwo dóbr kultury narodowej, będących w posiadaniu instytucji kościelnych; h) fundacji kościelnych.

W regulacjach konkordatowych w tym przedmiocie należy wyróżnić: a) generalne uznanie istniejących regulacji ustawowych bądź zobowiązanie do dalszych negocjacji (Polska, Estonia); b) gwarancje szczegółowe umocowane w konkordatach parcyjnych zawartych z Węgrami i Chorwacją; c) zasady zabezpieczenia wynagradzania duchownych oraz działalności instytucji kościelnych opartej na dobrowolnym opodatkowaniu się wiernych (na Węgrzech – umowa z 1997 r. w sprawie finansowania użyteczności publicznej). Przedmiotem negocjacji może być wprowadzenie takiej formy finansowania Kościoła w innych państwach (art. 22 konkordatu z Polską).

### 10. Kompetencje konferencji biskupów

Konkordaty posoborowe upoważniają krajowe konferencje biskupów do zawierania umów z władzami państwowymi<sup>45</sup>. Konkordaty z państwami Europy Środkowej i Wschodniej przyznają konferencjom biskupów kompetencje do negocjacji z państwami w sprawach dotyczących: a) osiągnięcia dodatkowych rozwiązań, na podstawie upoważnienia Stolicy Apostolskiej (Polska); b) majątkowych i ekonomicznych Kościoła (Chorwacja, Węgry); c) szkolnych i kulturalnych (Polska, Chorwacja); d) ochrony dóbr kulturalnych (Węgry, Polska);

---

<sup>45</sup> G. Feliciani, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli stati*, „Periodica de re canonica”, 89(2000) ss. 661–668; J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, Warszawa 1997, s. 38–50.

e) dostępu Kościoła do mass mediów (Polska, Chorwacja); f) opieki duchowej w wojsku, szpitalach, więzieniach.

## WNIOSKI

Z analizy problemów – związanych z zawieraniem konkordatów z państwami Europy Środkowej i Wschodniej na etapie transformacji ustrojowych – nasuwają się następujące wnioski.

1. Konkordat okazał się instrumentem użytecznym w układaniu stosunków między Kościołem Katolickim a demokratycznymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej oraz wschodnimi landami Republiki Federalnej Niemiec po zrzuceniu totalitaryzmu komunistycznego. Realizacja tych konkordatów wskazuje, iż przyczyniły się one do osiągnięcia większej stabilizacji stosunków między Kościołem i państwem w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym oraz większego poczucia bezpieczeństwa po stronie społeczeństwa aniżeli na podstawie aktów stanowionych wyłącznie jednostronnie przez władze państwowe.

2. Przedmiot tych konkordatów obejmuje szeroki wachlarz gwarancji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, wspólnotowym i instytucjonalnym Kościoła katolickiego, które są rozszerzane na inne związki wyznaniowe przy użyciu układów parakonkordatowych. Przy tym sprawą otwartą, a jednocześnie trudną, jest osiągnięcie porozumień przedstawicieli tych państw z przedstawicielami wszystkich związków wyznaniowych, jakie działają na ich terytorium w warunkach współczesnego pluralizmu. Zawieranie przez władze państwowe konkordatów, jak również umów parakonkordatowych z przedstawicielami innych związków wyznaniowych jest możliwe przy zaistnieniu dobrej woli każdej strony.

## CONCORDATS IN THE STATES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE CONCLUDED AT THE TURN OF THE 21ST CENTURY

**Summary:** Systemic transformations, which involved a transition from communist totalitarianism to liberal democracy in the countries of Central-Eastern Europe, initiated in Poland in 1989, gave way to changes in the relationship between the State and Catholic Church and other confessional associations. It is clearly uniquely by the implementation of concordats, that is international agreements between the Holy See and the highest authorities of these states (Poland, Hungary, Croatia, Estonia, Lithuania, Slovakia, Latvia, Slovenia, Albania, Bosnia and Herzegovina, Kazakhstan, all German lands). The Author analyses freedom guarantees both for institutions and individuals, stipulated by the concordats.

**Key words:** concordat, Central-Eastern countries, religious freedom, Holy See