

Paweł Leszczyński

Ku nowej perspektywicznej regulacji umownej stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską (w związku z analizą dotychczasowych relacji bilateralnych)

SŁOWA KLUCZOWE:

*Konkordat, stosunki Rzeczypospolita Polska – Stolica Apostolska,
Konstytucja RP, porozumienie, polityka zagraniczna RP*

STUDIA I ANALIZY

Wstęp

W związku z analizą praktyki funkcjonowania konkordatu między Polską a Stolicą Apostolską, już od pewnego czasu w debacie publicznej pojawiają się propozycje wypowiedzenia (używa się wręcz określenia „zerwania”) tej umowy międzynarodowej. Należy podkreślić, że relacje państwa z Kościołem Katolickim są tak naprawdę trójstronne: Państwo (m.in. Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych) – Konferencja Episkopatu Polski (czyli Kościół Katolicki na poziomie danego państwa – partykularnym dalej jako KEP) – Stolica Apostolska (m.in. Papież, Sekretarz Stanu, inne kongregacje odpowiadające ministerstwom). Nie jest to zatem relacja bilateralna a trilateralna.

Należy podkreślić zbliżające się powoli dwie ważne daty ewaluacyjne w kontekście możliwości przedstawienia docelowej strategii nowego dwustronnego ułożenia relacji Polska – Stolica Apostolska. Chodzi o rok 2013, gdy 28 VII tegoż, upłynie XX rocznica podpisania konkordatu (a zarazem XXV rocznica parafowania projektu „konwencji” – a nie „konkordatu” między Polską Rzeczypospolitą Ludową a St. Ap.), a także o rok 2018,

gdy 25 kwietnia tegoż roku przypadnie XX rocznica jego wejścia w życie. Daty powyższe dają sposobność przygotowania oceny funkcjonowania tej umowy wraz z perspektywą wniosków co do zmiany obowiązującej sytuacji. Znamienne bowiem, iż wiele państw o zdecydowanej większości katolickiej nie zdecydowało się na żadną formę umowy ze Stolicą Apostolską, np. Republika Irlandii, Meksykańskie Stany Zjednoczone, a różne aspekty posłannictwa tego Kościoła zostały zagwarantowane w zgodzie ze wszystkimi standardami (w tym drugim państwie od 1992 r.). To samo dotyczy także naszego południowego sąsiada – Republiki Czeskiej, w której Izba Poselska Parlamentu 21 V 2003 r. odrzuciła stosunkiem głosów 110 przeciw ze 177 obecnych na sali obrad, umowę ze Stolicą Apostolską podpisaną w lipcu 2002 r. – z zaleceniem jej renegeacji. Również prawicowy prezydent Vaclav Klaus (związany z Obywatelską Partią Demokratyczną) odmówił jej podpisania¹. Zwrócił też uwagę w swoim liście do przewodniczącego czeskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego, iż to, że odmówił złożenia podpisu pod tą umową nie oznacza, że Republika nie ma unormowanych relacji ze Stolicą Apostolską albowiem utrzymujące z papieżem stosunki dyplomatyczne państwa skandynawskie czy Wielka Brytania też nie mają umowy konkordatowej².

Aspekty historyczno-polityczne i prawne tytułowego zagadnienia

Dzisiejsze dylematy związane z określonym kierunkiem interpretowania umowy konkordatowej, głównie przez Episkopat RP tudzież niektórych hierarchów, nie są nowe. Są w pewien sposób powtarzające się. Już w związku z międzywojennym konkordatem z 10 II 1925 r. dochodziło do wielu konfliktów³. Interesująco przebiegała debata nad ratyfikacją konkordatu w ówczesnym Sejmie, a wiele ważnych argumentów przeciwko wiązaniu się nim przez dopiero co odrodzone państwo polskie wypowiedział poseł Polskiej Partii Socjalistycznej Kazimierz Czapiński. Wskazywał m.in. na wzrost przywilejów majątkowo-finansowych Kościoła w sytuacji, gdy ten i tak był już beneficjentem ziemskim, zagrożenia dla

¹ (grab), *Czesi mówią „nie” konkordatowi*, „Gazeta Wyborcza”, 23.5.2003, s. 14; B. Sierżuła, *Za dużo przywilejów dla Kościoła*, „Rzeczpospolita”, 16.2.2004, s. A6.

² Václav Klaus. *Rok čtvrtý – 2006*, Praha 2007, s. 254–255.

³ Na temat tego konkordatu powstało wiele opracowań – zob. m.in. J. Wisłocki, *Konkordat polski z 1925 roku*, Poznań 1977; tenże *Uposażenie Kościoła i duchowieństwa katolickiego w Polsce 1918–1939*, Poznań 1981.

koniecznych do przeprowadzenia reform społecznych, czy świeckiego systemu edukacji⁴. Wiele było punktów spornych w relacjach II Rzeczypospolitej z Kościołem w Polsce, a dotyczyły one m.in. projektów wprowadzenia nowego świeckiego systemu akt stanu cywilnego i fakultatywnych ślubów cywilnych (projekt prof. Karola Lutostańskiego), wydania rozporządzeń wykonawczych do ustawy z dnia 17 III 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła, arealów gruntów kościelnych przeznaczonych do parcelacji w związku z realizowaną wówczas (w ograniczonym zakresie) reformą rolną, odwołania Biskupa Polowego Wojska Polskiego ks. Stanisława Galla, zapowiedzi rządu rozwiązania wszystkich katolickich stowarzyszeń w 1931 r. w razie wydania przez Episkopat „Orędzia” potępiającego proces brzeski i systemowe nękanie opozycji, wstrzymanie dotacji miesięcznej dla biskupa kieleckiego ks. Augustyna Łosińskiego (od czerwca 1935 – do czerwca 1936 r., a duchowieństwu diecezjalnemu za czerwiec, lipiec i sierpień 1935 r.) za jego antyrządową postawę na uroczystościach pogrzebowych Józefa Piłsudskiego, odmowy ks. kardynała Adama Sapiehy przeniesienia zwłok Marszałka do krypty „Pod wieżą Srebrnych Dzwonów” na Wawelu w 1937 r. (tzw. konflikt wawelski), co spowodowało liczne głosy wzywające do wypowiedzenia konkordatu i sekularyzacji katedry wawelskiej poprzez wyłączenie jej spod jurysdykcji ordynariusza miejsca i kapituły katedralnej⁵.

Dochodziło również do zadrażnień na linii dyplomatycznej między Polską a Stolicą Apostolską, m.in. w kontekście planów „neounijnych” tej ostatniej skierowanych wobec chrześcijan prawosławnych⁶. Józef Beck, jeden z najbardziej prominentnych polityków doby II RP, po latach negatywnie ocenił system konkordatowy we wzajemnych relacjach, w następujących słowach ujmując swoją opinię – „W każdej umowie między państwem a Kościołem istnieje z natury rzeczy konieczność kompromisu, gdyż brane rygorystycznie instytucje te właściwie stoją do siebie

⁴ Zob. K. Czapiński, *Dokąd kler prowadzi Polskę. Laickie mowy sejmowe Kazimierza Czapińskiego*, Wrocław 2009.

⁵ Zob. W. Wójcik, *Konkordat polski z 1925 roku – próba oceny*, [w:] Z. Zieliński, S. Wilk (red.), *Kościół w II Rzeczypospolitej*, Lublin 1980, s. 29 (przypis nr 57); W. Urban, *Kościół wobec reformy rolnej w Polsce odrodzonej*, [w:] tamże, s. 63–74; J. Pietrzak, *Czy kard. August Hlond był zwolennikiem sanacji?*, [w:] tamże, s. 75–97; A. Vetulani, *Arcypasterz Krakowski na przełomie epok – Adam Stefan Sapieha w latach 1912–1939*, [w:] tamże, s. 105–127.

⁶ O tych oraz o innych aspektach relacji polsko-watykańskich pisze obszernie – K. Krasowski, *Między Warszawą a Watykanem. Episkopat Polski wobec rządu i Stolicy Apostolskiej 1918–1939*, [w:] I. Koberdowa, J. Tazbir (red.), *Szkice z dziejów papieżstwa*, t. I, s. 269–405; E.J. Pałyga, *Polsko-watykańskie stosunki dyplomatyczne*, Warszawa 1988, s. 15–156.

w sprzeczności. Kompromis ten wyrażony w konkordacie w polskim wypadku nie był dla państwa fortunny. Konkordat zawierany był w czasie wielkiej słabości państwa oraz przez ludzi, którzy świadomie, może w obawie przed wpływami przeciwnych prądów, pragnęli w bezwzględny sposób utrwalić pozycję Kościoła, jakby nie mając zaufania do rozsądku przyszłych rządów polskich”⁷. Interesujące, iż ta wypowiedź jednego z głównych „sanatorów” tamtej doby doskonale oddaje intencje rządu Hanny Suchockiej zawierającego nowy konkordat w odmiennych czasowo realiach 1993 r.

Niejako w sukurs opinii J. Becka przychodzą konkluzje konferencji międzyresortowej, podsumowującej stan wzajemnych relacji państwowo-kościelnych, przeprowadzonej w 1938 r. Jedno z zaleceń wskazywało na celowość zastąpienia w przyszłości systemu konkordatowego ustawami, po „ewentualnym uzgodnieniu ich zasad” ze stroną watykańską, gdyż konkordat z 1925 r. nie przyniósł Polsce korzyści. Postulat ten przedłożył jeden z głównych kreatorów polityki wyznaniowej w schyłkowym okresie II RP – dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego⁸. Znowu na poparcie tych słów warto zacytować opinię jednego z przedwojennych ekspertów w sprawach konkordatów, profesora Uniwersytetu Warszawskiego Edmunda Bursche – „Albowiem jedyna w swoim rodzaju, dzielna i konsekwentna w postępowaniu, wyrobiona zresztą wiekami dyplomacja kurii rzymskiej zawsze potrafiła – a świadczą o tym przykłady w dawniejszych konkordatach – z całą konsekwencją i bezwzględnością wyzyskać wszelkie tego rodzaju nieścisłości i przeprowadzić swój punkt widzenia: przewagę kościoła nad państwem”⁹.

Dnia 12 IX 1945 r. uchwałą Rady Ministrów (Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej) stwierdzono utratę mocy obowiązującej rzezonego konkordatu, na skutek jednostronnego zerwania go przez Stolicę Apostolską aktami prawnymi dokonanyymi w okresie okupacji hitlerowskiej, a łamiącymi jego postanowienia. Chodziło m.in. o złamanie art. IX tej umowy i mianowanie 5 XII 1939 r. (bądź kilka dni wcześniej) biskupa gdańskiego ks. Carla Marii Spletta administratorem apostolskim diecezji chełmińskiej, gdyż stanowił ten artykuł w swoim pierwszym zdaniu, iż żadna część Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie zależała od biskupa,

⁷ J. Beck, *Ostatni raport*, Warszawa 1987, s. 123–124; por. także m.in. P.A. Leszczyński, *Stosunki Państwo–Kościół w koncepcjach oraz praktyce rządów obozu piłsudczykowskiego*, Gorzów Wlkp. 2008 i zawartą tamże literaturę przedmiotu.

⁸ J. Wiślocki, *Konkordat polski 1993 – tak czy nie?*, Poznań 1993, s. 53–54.

⁹ E. Bursche, *Historia konkordatów*, wyd. 2, Kraków 1996, s. 10.

którego siedziba znajdowała się poza granicami państwa polskiego¹⁰. Ten fakt i następne dotyczące ustosunkowania się Stolicy Apostolskiej do realizacji konkordatu w trakcie okupacji, są często pomijane w literaturze przedmiotu po 1989 r., jak również i to, iż na tej uchwale rządu z 12 IX 1945 r. widnieje podpis m.in. ówczesnego Ministra Administracji Publicznego Władysława Kiernika, członka bynajmniej nie partii komunistycznej PPR, a jak najbardziej mikołajczykowskiego PSL oraz Henryka Świątkowskiego, członka PPS, osoby bardzo zasłużonej dla obrony wolności sumienia i wyznania oraz działań na rzecz równouprawnienia związków wyznaniowych w okresie II RP.

Po wizycie Przewodniczącego Rady Państwa Wojciecha Jaruzelskiego w Watykanie i trzeciej w Polsce pielgrzymce Papieża Jana Pawła II w dniach 8–14 czerwca 1987 r. podjęto prace nad opracowaniem m.in. konwencji między Polską a Stolicą Apostolską¹¹. Po przełomie 1989 r., wznowieniu pełnych stosunków dyplomatycznych na szczeblu ambasady i nuncjatury apostolskiej w dniu 17 VII 1989 r., dalsze prace zmierzały nie w stronę konwencji – na bazie projektu z 1988 r. zmodyfikowanego o nowe realia społeczno-polityczne – ale konkordatu z finałem w postaci ponownie utajnianych, nawet przed posłami, rokowaniami (powtórka z sytuacji sprzed 1925 r.), zwieńczonych podpisaniem go w dniu 28 VII 1993 r. Konkordat wszedł w życie po uprzednim uchwaleniu przez Sejm RP ustawy upoważniającej Prezydenta RP do jego ratyfikacji, podpisaniu jej przez głowę państwa i promulgacji w „Dzienniku Ustaw” oraz dokonaniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Obowiązuje od 25 IV 1998 r.

Konkordat jest umową międzynarodową zawieraną ze współczesnymi państwami, przez szczególnie podmiot prawa międzynarodowego publicznego, jakim jest Stolica Apostolska. Jej podmiotowość była uznawana przez wiele lat państw także w momencie zjednoczenia Włoch i upadku Państwa Kościelnego¹², co wiązało się m.in. z zawarciem w latach

¹⁰ J. Osuchowski, *Problem obowiązywania konkordatu z 1925 r. w Polsce Ludowej* „Państwo i Prawo” 1985, z. 5, s. 46–53, w tym wykaz literatury przedmiotu w przypisach nr 2 i 3 (s. 46), 4 i 6 (s. 47), 21 i 23 (s. 50).

¹¹ A. Bilik, *Wizyta papieża Jana Pawła II w Ojczyźnie*, [w:] *Rocznik Polityczny i Gospodarczy 1987*, edycja 28, Warszawa 1988, s. 27–39; G. Rydlewski, *Kościół i związki wyznaniowe*, [w:] tamże, s. 196; tekst konwencji parafowanej 4 maja 1988 r. [w:] Cz. Janik, P. Borecki (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, s. 160–165 (dokument nr 3, zob. dokument nr 1 z prac przygotowawczych i nr 2 – projekt konwencji z 21 grudnia 1987 r., s. 155–160). Zob. również w kontekście debaty nad ratyfikacją konkordatu – Ph. Steger, *Abschied von katholischen Land ? Polens Kirche nach dem Kommunismus*, Wien 2001, s. 42–117.

¹² Zob. J. Gordziałkowski, *Historia Państwa Kościelnego*, Kraków 2007.

1870–1929 (gdy „kwestia rzymska” pozostawała otwarta) wielu umów konkordatowych, w tej liczbie i konkordatu polskiego z 10 lutego 1925 r. Stolica Apostolska (papież, kuria rzymska) jako reprezentacja Kościoła Katolickiego w skali uniwersalnej, potrzebowała „doczesnej” struktury, która pomogłaby realizować liczne jej funkcje, zapewniając przy tym niezależność od Królestwa Włoch. W jego ramach, w 1871 r. została uchwalona tzw. ustawa gwarancyjna, która w sposób unilateralny precyzowała status papieża, zapewniając mu m.in. stosowne immunitety i wolność w sprawowaniu różnych wymiarów posługi. W dniu 11 lutego 1929 r. zostały zawarte Traktaty Laterańskie między papieżem a Włochami. Na to pojęcie składają się traktat między Stolicą Apostolską a Włochami oraz konkordat regulujący sytuację prawną Kościoła we Włoszech. Do traktatu załączone były cztery dokumenty: plan miasta Watykan, plany nieruchomości poza terytorium Watykanu a posiadające status eksterytorialny, wykaz nieruchomości poza Watykanem zwolnione od różnego rodzaju danin pieniężnych i procedury wywłaszczenia, a także konwencja finansowa między stronami. W wymiarze politycznym, najważniejszym postanowieniem traktatu było utworzenie Państwa Miasta Watykańskiego (*Stato della Città del Vaticano* – SCV), nad którym Włochy uznały pełną władzę Stolicy Apostolskiej. Pozycja prawnomiędzynarodowa tej ostatniej nie uległa zmianie. W myśl uzgodnień laterańskich, podmiotem, który nie jest państwem, ale korzysta z atrybutów suwerenności i jest obdarzony podmiotowością prawa międzynarodowego jest Stolica Apostolska, a z kolei podmiotem, który posiada określone terytorium i ludność, ale jest w sposób wyraźny poddany suwerenności innego podmiotu, jest właśnie Państwo Miasta Watykańskiego (dalej jako: Watykan). Włochy uznały Watykan za państwo oraz zagwarantowały, iż nie zostanie ono objęte protektoratem włoskim¹³.

¹³ H. Suchocka, *W 75 rocznicę podpisania Traktatów laterańskich. Refleksje na temat relacji Stolica Apostolska a Państwo – Miasto Watykan*, [w:] A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz (red.), *Ecclesia et Status Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004, s. 891, 893 (w tym przypis nr 15), 894, 895–896. Zob. również W. Jakubowski, *O Roma Felix. Geneza, specyfika i przeobrażenia instytucji politycznych Państwa Miasta Watykańskiego*, Warszawa 2005; tenże (oprac.), *Podstawowe akty ustrojowe Państwa Miasta Watykańskiego*, Pułtusk–Warszawa 2004; K. Strzałka, *Szczególna forma państwa – Państwo Miasto Watykan*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym*, Warszawa 2008, s. 35–80; dla porównania – Ł. Twardowski, *Republika Mnichów na Górze Athos*, [w:] tamże, s. 147–162 – w kontekście specjalnego statusu prawosławnej wspólnoty monastycznej w ramach Republiki Greckiej, zob. też E. Grzelak, *Kościół rzymskokatolicki wobec wolności sumienia*,

Włochy zawarły z Watykanem szereg umów związanych z jego funkcjonowaniem, m.in. w sprawie opłat i taryf pocztowych, komunikacji kolejowej, wybudowania radiostacji, obywatelstwa dyplomatów watykańskich. Doniosłą a zawartą stosunkowo niedawno – w 2000 r. była „Konwencja monetarna pomiędzy Republiką Włoską na rzecz Wspólnoty Europejskiej a Państwem Watykańskim i prze to samo ze Stolicą Apostolską” w sprawie możliwości emitowania przez Watykan własnej waluty euro¹⁴. Krzysztof Skubiszewski podkreśla, że w przypadku Watykanu przynależność państwowa ma charakter funkcjonalny (zatem jego obywatelami są osoby pełniące funkcje w ramach kurii rzymskiej, zarazem nie tracąc swojego dotychczasowego obywatelstwa)¹⁵.

Istotne jest wyjaśnienie wzajemnej relacji między Stolicą Apostolską a Watykanem, dla zrozumienia roli Kościoła jako kontrahenta umowy konkordatowej. Mówi się o podwójnej podmiotowości publicznoprawnej Kościoła, która polega na zastosowaniu odpowiedniego podmiotu do profilu zawieranych umów – jak to ujął Lech Antonowicz – Watykan i Stolica Apostolska nigdy nie są jednocześnie stronami tej samej umowy międzynarodowej, członkami tej samej organizacji międzynarodowej czy uczestnikami tej samej konferencji. Jeśli dane zagadnienie dotyczy realizacji misji duchowej, to stroną i sygnatariuszem oficjalnego dokumentu jest Stolica Apostolska, natomiast stroną umów regulujących różne aspekty funkcjonowania Watykanu co do nieruchomości, ludności tudzież innych służb wewnętrznych jest właśnie on. Należy on m.in. do Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej (ITU), Światowej Organizacji Dziedzictwa Intelektualnego (WIPO), Międzynarodowego Instytutu Unifikacji Prawa Prywatnego (UNIDROIT). Stolica Apostolska posiada swoich przedstawicieli w takich organizacjach międzynarodowych jak np. ONZ, Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Edukacji, Nauki i Kultury (UNESCO), Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹⁶. Watykan jest stroną wielu umów międzynarodowych, np. Konwencji Genewskich z 1949 r., Światowej Konwencji Pocztowej podpi-

[w:] W. Mysłek, M. Nowaczyk (red.), *Kościół współczesny. Dwadzieścia lat po Soborze Watykańskim II*, Warszawa 1985, s. 165–181.

¹⁴ J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy status Watykanu*, Warszawa 1983, s. 277; H. Suchocka, *W 75 rocznicę...*, s. 902.

¹⁵ K. Skubiszewski, *Konkordat z 10 lutego 1925 roku – zagadnienia prawnomiędzynarodowe*, [w:] Z. Zieliński, S. Wilk (red.), *Kościół w II Rzeczypospolitej*, Lublin 1980, s. 37.

¹⁶ B. Trzeciak, *Relacje państwo–Kościół: konkordat '93–'98*, Warszawa 1998, s. 67, 69 (w tym przypis nr 182), 70 (przypis nr 187), 71 (przypis nr 189).

sanej w Brukseli dnia 11 lipca 1952 r. tudzież Regulaminu nr 2 Światowej Organizacji Zdrowia z 25 maja 1951 r.¹⁷

Oczywiście nierozzerwalne i ściśle są relacje Kościół Rzymskokatolicki – Stolica Apostolska. Uznawana za organizację nieterytoryalną, posiada następujące przymioty: utrzymywanie stosunków dyplomatycznych z państwami, przysługuje jej prawo zawierania umów międzynarodowych (*ius contrahendi*), co tak istotne dla zagadnienia umów konkordatowych, ma prawo uczestnictwa w konferencjach międzynarodowych, nabywania członkostwa w organizacjach międzynarodowych, podejmowanie innych czynności o treściach polityczno-prawnych, mających na względzie dążenie do zachowania przez nią wpływu na sytuację polityczną w skali globalnej. W kontekście pierwszego wymienionego elementu – w ramach relacji dyplomatycznych z państwami przysługuje jej *ius legationis* (prawo legacji) w odmianie biernej i czynnej. Legacja bierna to zdolność do przyjmowania na swoim terytorium stałych, czasowych i nadzwyczajnych misji dyplomatycznych innych państw i organizacji, czynne prawo legacji oznacza zdolność państwa do wysyłania swoich przedstawicieli dyplomatycznych do innych państw i organizacji międzynarodowych i obejmuje misje stałe, tymczasowe oraz nadzwyczajne. Czynne i bierne prawo legacji jest wykonywane przez Stolicę Apostolską na podstawie międzynarodowych konwencji i powszechnie uznawanych praw i zwyczajów dyplomatycznych¹⁸. Przedstawicielem dyplomatycznym pierwszej klasy papież w innych państwach jest Nuncjusz Apostolski, z prawem pełnienia funkcji dziekana korpusu dyplomatycznego akredytowanego przy głowie państwa. Realizuje on swoje zadania na dwóch płaszczyznach – stosunków międzynarodowych (*ad extra*) np. między Stolicą Apostolską a Polską, wykonując swoje zadania zgodnie z konwencją wiedeńską z 18 kwietnia 1961 r. oraz – stosunków wewnątrzkościelnych (*ad intra*) między papieżem a Kościołem partykularnym np. w Polsce. Z tego tytułu jest akredytowany przy Konferencji Episkopatu Polski (dalej jako: KEP)

¹⁷ M. Lachs, *Umowy wielostronne. Studium z prawa traktatowego*, Warszawa 1958, s. 46 (wraz z treścią przypisu nr 8). Zob. A. Mezglewski, *Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie jako podmioty prawa międzynarodowego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. 8, s. 295–303. Na temat wybranych aspektów aktywności Stolicy Apostolskiej w wymiarze globalnym – m.in. J. Kulska, *Stolica Apostolska w międzynarodowych stosunkach kulturalnych od Jana XXIII do Jana Pawła II*, Opole 2006; *Stolica Apostolska w stosunkach międzynarodowych – dyskusja redakcyjna*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, t. 4, nr 3, s. 167–218; T. Olejarsz, *Polityka wschodnia Stolicy Apostolskiej. Idee, kierunki ewolucji, instrumenty realizacji*, Lublin 2010.

¹⁸ J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy...*, s. 120–121, 140.

i zadania swe realizuje stosownie do konstytucji apostolskiej papieża Pawła VI *Sollicitudo omnium ecclesiarum* oraz kanonów 362–367 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. W związku z troską o poszanowanie praw człowieka, nuncjusz ma za zadanie przywiązywać wagę do poszanowania w kraju pobytu wolności religijnej należnej każdemu człowiekowi, jak również każdej wspólnotie, z wykluczeniem jakichkolwiek przejawów dyskryminacji z tytułu¹⁹.

Odnosząc się do istoty Stolica Apostolska – kontrahenta m.in. umów konkordatowych, należy zauważyć, iż jest ona podmiotem prawa międzynarodowego szczególnego rodzaju, opartym na koncepcji tzw. suwerenności duchowej o charakterze uniwersalnym, przekraczającym granice terytorialne, posiadającym atrybuty państwowości. Nie jest ani organizacją międzynarodową, ani też organem międzynarodowym, gdyż te są pochodną współpracy państw, są przez nie kreowane i funkcjonują w oparciu o umowy międzynarodowe. Nie jest też organizacją pozarządową ani organem takowej, gdyż nie była stworzona na podstawie umowy i działa jako podmiot prawa publicznego. Stanowi instytucjonalne zwieńczenie (organ *sui generis*) Kościoła Rzymskokatolickiego jako organizacji osób fizycznych i ich związków. W myśl kanonu 361 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. oznacza – Biskupa Rzymu wraz z kurią – czyli zespołem pomocniczym organów centralnych służących mu pomocą w kierowaniu Kościołem i wykonywaniu jego misji w świecie²⁰.

Z wyznań chrześcijańskich tylko Kościół Rzymskokatolicki posiada wskazany wyżej podmiot prawa międzynarodowego, mogący zawierać umowy regulując jego położenie prawne w danym państwie. Na uwagę zasługuje propozycja rosyjskiego deputowanego do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej A. Mitrofanowa, który w czerwcu 2006 r. zaproponował utworzenie prawosławnego odpowiednika Watykanu na terenie miejscowości Sergijew Posad²¹.

¹⁹ J. Krukowski, *Realizacja konkordatu z 1993 r. w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 1999, nr 3, s. 11; tenże, *Stosunki między Stolicą Apostolską a państwami Europy Środkowej i Wschodniej: problemy aktualne i perspektywy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 105; tenże, *Zadania nuncjusza apostolskiego w Polsce*, „Kościół i Prawo” 1993, t. 11, s. 99–102.

²⁰ P. Bogacki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009; Z. Galicki, *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji konkordatu między Rzeczpospolitą i Stolicą Apostolską w świetle przepisów Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 86 i przywołana tam literatura.

²¹ A. Curanović, *Czynnik religijny w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2010, s. 184 (przypis nr 16).

Jakie są cechy charakterystyczne konkordatu? Jest umową międzynarodową, ale nie umową międzypaństwową. Stronami ją zawierającymi są dwa suwerenne podmioty, z których jedną jest państwo, które jest reprezentowane przez swoich konstytucyjnie określonych przedstawicieli (głową państwa, rząd, jego szefa itp.) a drugą Stolicą Apostolską (ale nie Watykan), będącą najwyższą reprezentacją Kościoła Rzymskokatolickiego. To strona podmiotowa tej umowy. Natomiast jej zakres przedmiotowy stanowią dwie kategorie norm: po pierwsze określające podstawowe zasady stosunków między państwem a Kościołem, jako dwoma społecznościami odmiennego charakteru i po drugie – gwarancje wolności religijnej dotyczących wspomnianego Kościoła w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym. Klasyfikuje się je ze względu na formę zawarcia – i tu wyróżnia się umowę uroczystą (*conventio sollemnis*) oraz umowę zawartą w formie uproszczonej (*conventio simplex*), ze względu na zakres regulowanych spraw – konkordaty całościowe i parcjalne, oraz ze względu na stopień precyzacji norm – na konkordaty ramowe i szczegółowe²².

Według Walentego Wójcika – przy omawianiu istoty konkordatu należy mieć na względzie, że nie może tu być paraleli wobec państwa i jego praw; jest odmienny od innych umów między państwami, bo nie opiera się na wzajemności, gdyż zawierają go partnerzy nierówni, różniący się jakościowo. Jeden z nich nie ma przymusu, którym dysponuje państwo. Nie można go porównywać do umowy między sąsiadującymi państwami w sprawach ochrony mniejszości narodowych w granicach jednej bądź obu stron, gdyż w sprawach nim uregulowanych nie ma w tych umowach klauzul arbitrażowych. Dotyczy on wiernych katolików zamieszkujących na terenie państwa, z którym zawiera tę umowę Stolica Apostolska. W systemie koordynacji, jaki ustanawia konkordat między oboma stronami, nie ma ustalonej drogą międzynarodową zasad jego interpretacji. Jednakże nie jest możliwa jego jednostronna interpretacja.

²² J. Krukowski, *Realizacja konkordatu...*, s. 6, 7; tenże, *Stosunki między...*, s. 106; por. także – tenże, *Podstawowe zagadnienia prawa konkordatowego*, „Studia Prawnicze” 1995, nr 1–4, s. 105–134; tenże (red.), *Nowy konkordat a prawo polskie*, Warszawa 1994; tenże, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 roku. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, [w:] *Wokół nowego Konkordatu*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP, Warszawa, czerwiec 1994, s. 1–35; tenże, *Refleksje po ratyfikacji Konkordatu*, „Rocznik Nauk Prawnych” 1998, nr 1, s. 191–199; tenże, *Relations between the Holy See and the Central and Eastern European States: Current problems and perspectives*, „The Polish Foreign Affairs Digest”, 2002, vol. 2, nr 3, s. 169–193; tenże, *Dyplomacja Stolicy Apostolskiej w okresie pontyfikatu Jana Pawła II*, [w:] *Servo veritatis. Materiały międzynarodowej konferencji dla uczczenia 25-lecia pontyfikatu Jana Pawła II, 9–11 października 2003*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2003, s. 353–364.

Powinien podlegać wykładni autentycznej, drogą np. dyplomatycznego porozumienia w tej materii między układającymi się stronami. W sprawach niejasnych należy dążyć do *compositio amicabilis*, drogą dobrej wiary, wzajemnej przychylności i zaufania, poprzez zwracanie większej uwagi na sens, a więc „ducha” tej umowy i intencje zawierających ją kontrahentów, niż na jej „literę”²³.

Konkordat podlega prawu międzynarodowemu i analogicznie jak w innych umowach, to jego własne postanowienia decydują o jego mocy obowiązującej a także wykładni, stosowaniu, ważności i wygaśnięciu. Jakkolwiek w tych przypadkach, gdy brak jest w tej materii dyrektyw powinnego postępowania w jego tekście, znajdują zastosowanie przepisy powszechnego prawa międzynarodowego odnoszącego się do traktatów. Ekspersi prawa kanonicznego oraz konkordatowego zgodnie uznają, iż naruszenie konkordatu przez jedną stronę uprawnia drugą do wycofania się z uprzednio podjętych zobowiązań. Strona poszkodowana w takiej sytuacji nie zawsze musi odwoływać się do wypowiedzenia tej umowy; może zawiesić dalsze wykonywanie konkordatu. Dopiero dalszy rozwój wydarzeń przyniesie rozstrzygnięcie w postaci ewentualnej utraty jego mocy obowiązującej. Należy przyjąć, iż tylko poważne naruszenie konkordatu (niedochowanie istotnego przepisu) upoważnia stronę poszkodowaną takimi zajściami do wypowiedzenia umowy, względnie jej zawieszenie²⁴.

W. Wójcik zauważa – w powołaniu się na opinię papieża Benedykta XV zawartą w alokucji konsystorialnej z 21 listopada 1921 r. – że Kościół odszedł po I wojnie światowej od *Concordata defensionis et libertatis* – zawieranych do tego czasu dla obrony dotychczasowego stanu posiadania i stworzenia gwarancji do pracy na niwie religijnej i społecznej²⁵. W tym samym dokumencie papież odniósł się do sytuacji związanych z możliwościami odwołania się przez państwa – kontrahentów konkordatów do klauzuli zmiany zasadniczych okoliczności (*rebus sic stantibus*), umożliwiającej wycofanie się z tej umowy. Otóż wyłożył swój pogląd, w którym uznał, iż jakiegokolwiek zmiany o charakterze wewnętrznych przemian ustrojowych państwa nie mogą mieć i nie mają żadnego wpływu na dalsze obowiązywanie lub nieobowiązywanie zawartego konkordatu, ponieważ stanowiłoby to w rozumieniu prawa międzynarodowego inge-

²³ W. Wójcik, *Konkordat polski z 1925 roku próba oceny*, [w:] *Kościół w II Rzeczypospolitej...*, s. 16–17, 26, 209 (głos w dyskusji); K. Skubiszewski, *Konkordat z 10 lutego 1925 roku...*, [w:] tamże, s. 39, 45.

²⁴ K. Skubiszewski, *Konkordat z 10 lutego 1925 roku...*, s. 39, 45.

²⁵ W. Wójcik, *Konkordat polski...*, s. 17.

rencję w wewnętrzne sprawy danego państwa. Z kolei zmiany o charakterze zewnętrznym (np. istotna zmiana granic, likwidacja albo powstanie z dotychczasowego kilku nowych państw) mogą mieć wpływ na dalszą obowiązywalność konkordatu, którą powinny rozstrzygnąć rozmowy na szczeblu dyplomatycznym²⁶.

W kontekście dziejów najnowszych, pewną klauzulę „fleksybilności” w odniesieniu również m.in. do ewentualności zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus*, zawiera jeden z dokumentów Soboru watykańskiego II, istotny też na niwie wzajemnych relacji państwowo-kościelnych – *Konstytucja Duszpasterska o Kościele w Świecie Współczesnym „Gaudium et Spes”*. Czytamy w jego punkcie 76, iż Kościół „(...) nie pokłada jednak swoich nadziei w przywilejach ofiarowanych mu przez władzę państwową; co więcej, wyrzeknie się korzystania z pewnych praw legalnie nabytych, skoro się okaże, że korzystanie z nich podważa szczerłość jego świadectwa albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków”²⁷.

Pierwszy historycznie konkordat wormacki między papieżem Kalikstem II a cesarzem Henrykiem V z 23 września 1122 r. nosił miano *PAX vormaliensis* lub *formulae pacis*, gdyż przynajmniej czasowo kończył spór między „tiarą a koroną”. W historii używano także innych określeń konkordatu np. *Concordia*, *pactum*, *concordata*, *pax*, *conventio*, *modus vivendi*. Po II wojnie światowej w relacji Stolica Apostolska z Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii pojawił się w 1966 r. nowy zwrot – *protokół z przeprowadzonych rozmów*. Częstym współczesnym tytułem umowy konkordatowej jest *porozumienie*²⁸, a Hanna Suchocka wskazuje też na inne *concordato priopriamente detto*, *capitula concordata*, *pacta conventa*, *promessa*, *accordo*, *compositio*. Określenia te używane są w umowach zawieranych przez Stolicę Apostolską nie tylko w relacjach z innymi państwami. Ostatnią umową, w której został użyty rzeczownik „konkordat” była zawarta w 2004 r. z Portugalią, którą w imieniu jej rządu podpisywał ówczesny premier José Manuel Barroso²⁹.

²⁶ H. Rybczyński, *W sprawie konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską 10 II 1925 roku*, [w:] *Kościół w...*, s. 51.

²⁷ Cytat zawarty w artykule J. Krukowskiego, *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 roku (zagadnienia prawnoustrojowe)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 80–81.

²⁸ J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 163–164.

²⁹ H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy Republiką Federacyjną Brazylii a Stolicą Apostolską w sprawie statusu prawnego Kościoła Katolickiego w Brazylii*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 1, s. 134.

Pojawiły się trzy teorie dotyczące natury prawnej konkordatów: legalna (opartą na obustronnej zgodzie zapatrywań państwa i Kościoła w interesujących je obszarach; konkordat jest przywilejem państwa, a jego uchylenie także zależy wyłącznie od niego) przywileju (zwana też papalną i zakładająca supremację Kościoła nad państwem; to przywilej papieża nadany państwu, który też może być przezeń jednostronnie cofnięty) i kontraktowa (nazywana też „teorią układów”; konkordat to umowa jednakowo obowiązująca obu kontrahentów, przy określeniu, iż konkordaty regulują kwestie związane z terytorium tylko jednej strony, a jest nią zawsze państwo)³⁰.

Istotne jest wyodrębnienie zakresu spraw, które regulują konkordaty. Odnoszą się one do spraw duchowych (*res spiritualis*), spraw doczesnych (*res temporales*) i spraw tzw. mieszanych (*res mixtae*). Do pierwszej grupy zaliczają się przykładowo: kwestie statusu Kościoła w danym państwie, prawa i przywileje osób duchownych, ochrona miejsc kultu religijnego, uprawnienia do otrzymywania ofiar na cele kultu, obsadzanie urzędów kościelnych. Do grupy drugiej należą np. sprawy majątkowe, kwestia ewentualnych dotacji państwowych, kwestie ulg i zwolnień podatkowych. Do trzeciej zalicza się np. określenie granic diecezji i dostosowanie ich do granic państwowych, kwestie związane z prawem małżeńskim (np. skutki cywilnoprawne małżeństw zawartych kanonicznie), nauczanie religii w szkołach publicznych, powoływanie biskupów, a także innych hierarchów kościelnych, uznawanie określonych świąt religijnych za dni wolne od nauki i pracy w państwowym porządku prawnym³¹.

Konkordat nie jest także umową *in favorem tertii*, aczkolwiek H. Suchocka upatruje takowych elementów we wzmiankowanym wyżej Porozumieniu brazylijskim z 2008 r., którego art. 11 ust. 2 stanowi o możliwości nauczania religii w szkołach publicznych „czy to katolickiej, czy jakiegokolwiek innego wyznania”³². Trudno jednak byłoby uznać tak ogólną klauzulę za wyjątek od wyżej wskazanej istoty tej umowy.

Konkordat nie jest umową wieczystą i może być rozwiązany zgodnie z postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów³³. Nie można w dzisiejszych okolicznościach dynamiki w stosunkach mię-

³⁰ J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy...*, s. 265–266.

³¹ Tamże, s. 261–263.

³² H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy...*, s. 146.

³³ Głos w dyskusji ks. prof. Wojciecha Góralskiego – *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską. Seminarium, Sala posiedzeń Senatu RP, Warszawa, 29 czerwca 1994 (zapis stenograficzny)*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Dział Szybkiej Informacji, seria: stenogramy, S-3A, czerwiec 1994 roku, s. 82.

dzynarodowych programować jego wieczystości. Jeśli jedna ze stron tej umowy uzna konieczność przeprowadzenia zmian, znajdzie zastosowanie wskazana wyżej konwencja i ta strona przedłoży drugiej projekt rewizji konkordatu, który po zakończeniu rokowań i uzgodnieniu tym samym nowego brzmienia, będzie poddany procedurze ratyfikacyjnej, stosownie do zasad ustrojowo-konstytucyjnych obu stron; w przypadku Stolicy Apostolskiej będzie to akt dokonany przez papieża³⁴.

Nie wchodząc zbyt w szczegóły, będące przedmiotem wielu opracowań, przypomnieć należy, iż duża liczba konkordatów została podpisana w okresie międzywojennym, w tym konkordat z Polską, z 10 lutego 1925 r.³⁵ Rzadko podkreślany w literaturze jest epizod związany z brakiem ratyfikacji konkordatu z Królestwem Jugosławii z 1935 r. W tle tej kwestii istniał także spór narodowościowy między katolickimi (w większości) Chorwatami, a prawosławnymi (w większości) Serbami. Jakkolwiek przed wybuchem I wojny światowej ówczesne Królestwo Serbii podpisało (dosłownie, jak się miało okazać, na miesiąc przed jej rozpoczęciem) konkordat ze Stolicą Apostolską³⁶. Od 1918 r. Serbska Cerkiew Prawosławna posiadała unormowany status prawny w zjednoczonym państwie południowych Słowian. Celem uregulowania sytuacji Kościoła Katolickiego rząd Milana Stojadinovicia podjął rozmowy ze Stolicą Apostolską, które zakończyły się podpisaniem umowy konkordatowej. Patriarcha Barnaba, zwierzchnik tamtejszej Cerkwi sprzeciwił się jej w liście do premiera, wyrażając obawy przed możliwością uzyskania przez Kościół Rzymskokatolicki dominującej pozycji. Także wielu polityków serbskich obawiało się możliwości potraktowania Jugosławii, jako swoistego „terenu misyjnego” tego Kościoła. W związku z tymi zastrzeżeniami, premier M. Stojadinović odczekał z wniesieniem do Skupstiny projektu ustawy ratyfikacyjnej, do 1937 r. Za ratyfikacją opowiedziało się 167 posłów, a przeciw 127. W odpowiedzi, patriarcha Barnaba obłożył klątwą wszystkich deputowanych optujących za konkordatem, w tym samego premiera. W Belgradzie siły porządkowe krwawo stłumiły procesję, na czele której szli biskupi i inni duchowni Cerkwi. Sytuację zaostrzyła też nagła śmierć patriarchy Barnaby, gdyż pogłoski mówiły, iż został otruty na zlecenie rządu. Stojadinović zastopował dalszą procedurę ratyfikacyjną, nie przesyłając

³⁴ J. Krukowski, *Konkordat między...*, s. 97.

³⁵ Jego tekst został opublikowany w wielu opracowaniach m.in. J. Wisłocki, *Konkordat polski 1993 tak czy nie?...*, s. 201–214.

³⁶ J. Rudzka (oprac.), *Konkordaty europejskie – XX wiek*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, nr 203(R-13/94), seria: raporty, Dział Opracowań Tematycznych, czerwiec 1994, s. 2.

ustawy o wyrażeniu zgody na tenże akt do Senatu. W lutym 1938 r. nowy patriarcha Gabriel zdjął anatemię z szefa rządu³⁷. To także jedna z kart historii umów konkordatowych, ukazująca szeroki i warty przytoczenia kontekst.

Również po II wojnie światowej Stolica Apostolska zawierała porozumienia z państwami, zarówno oznaczone rzeczownikiem „konkordat”, jak i nie posiadające owego określenia. Utrzymywano też w różnej formule kontakty dyplomatyczne z państwami socjalistycznymi, z którymi (jak Węgry czy Jugosławia) podpisano protokoły, o czym była już mowa³⁸. Także przed nowym konkordatem polskim zostało podpisanych wiele umów³⁹, jak również i w aktualnej dobie⁴⁰.

³⁷ W. Felczak, T. Wasilewski, *Historia Jugosławii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 462; przedruk artykułu S. Despota, *Dziwiąta krucjata*, [w:] E. Czykwin (red.), *O naszym prawosławiu. „Przegląd Prawosławny” – wybór tekstów 1985–2010*, Białystok 2010, s. 303–304.

³⁸ Na ten temat m.in. S. Markiewicz, *Polityka wschodnia Watykanu*, Warszawa 1982; K. Sidor, *Wzgórze Watykańskie*, wyd. 2, Warszawa 1985; D. Morawski, *Pomost na Wschód. Obserwacje i refleksje watykanisty*, Londyn–Lublin 1991; J. Krukowski, *Stolica Apostolska i Polska po II wojnie światowej (1945–1989)*, „Kościół i Prawo” 1993, t. 11, s. 65–77; A. Casaroli, *Pamiętniki. Męczeństwo cierpliwości. Stolica Święta i kraje komunistyczne (1963–1989)*, Warszawa 2001.

³⁹ Zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, wyd. 2, PWN, Warszawa 1986; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995.

⁴⁰ C. Corral Salvador, *A los XXIII años de pontificado (1978–2001); la política concordataria de Juan Pablo II*, „Forum Iuridicum” 2002, nr 1, s. 139–151; G. Lajolo, *La diplomazia concordataria della Santa Sede Nel XX secolo: tipologia dei Concordati*, „Forum Iuridicum” 2005, nr 4, s. 41–59; T. Vukšić, *Firmato L' Accordo di base tra la Santa Sede e la Bosnia Ed Erzegovina*, tamże, s. 221–228; H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy...*, s. 133–151; *Dohoda mezi Svätým stolcem a Latyšskou republikou*, „Revue Církevního Práva” 2007, nr 2, s. 148–156; *Smlouvy mezi Svätým stolcem a Litevskou republikou*, tamże, s. 251–276. Zob. także – *Enchiridion dei concordati – due secoli di storia dei rapporti chiesa – stato*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2003. A. Curanović podaje w cytowanej już książce (*Czynnik religijny w polityce zagranicznej...*, s. 262, przypis nr 127), iż 19 września 2003 r. rząd gruziński ustanowiony zgodnie z wolą ówczesnego prezydenta Eduarda Szewardnadze, pod naciskiem środowisk związanych z Gruzijnką Cerkwią Prawosławną, wycofał się z projektowanej już umowy w sprawie unormowania statusu Kościoła Rzymskokatolickiego w tym państwie. Z kolei po odbyciu w kwietniu 2010 r. wizyty w Watykanie przez prezydenta Białorusi A.G. Łukaszenkę (pierwszej po zniesieniu wobec niego sankcji ze strony państw UE) i przyjęciu na audiencji przez papieża Benedykta XVI, przewodniczący Komitetu do Spraw Religii i Narodowości przy Radzie Ministrów Republiki Białoruś – Leanid Gulaka, potwierdził, iż są prowadzone wstępne prace dotyczące możliwości zawarcia konkordatu ze Stolicą Apostolską. Zob. również na temat rewizji konkordatu włoskiego, dokonanej w 1984 r. A. Boniecki, *Notes rzymski*, t. 2, Kraków 1989,

Konkordat między Rzeczypospolitą Polską a Stolicą Apostolską, podpisany w Warszawie w siedzibie Urzędu Rady Ministrów, dnia 28 lipca 1993 r. przez Nuncjusza Apostolskiego w Polsce ks. abp. Józefa Kowalczyka oraz Ministra Spraw Zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego, był w swoim ostatecznym kształcie negocjowany w dużym pośpiechu. W rządowym „Uzasadnieniu” do projektu ustawy upoważniającej do ratyfikowania umowy można przeczytać, że obie delegacje (polska i watykańska), spotkały się na rokowaniach w Warszawie sześciokrotnie: 3, 7, 15 i 23 kwietnia 1993 r. oraz 18 i 28 maja 1993 r.⁴¹ Wymowna jest w kontekście tego tempa data ostatniego spotkania obu delegacji – 28 maja 1993; tego dnia Sejm RP uchwalił wobec rządu H. Suchockiej niekonstruktywne votum nieufności, na wniosek Klubu NSZZ „S”, co mogło w świetle Małej Konstytucji (i tak się stało) otworzyć drogę do przedterminowych wyborów parlamentarnych. Należy zauważyć, iż w wielu przypadkach prace nad ustawami wyznaniowymi w latach 1989–1997 często przekraczały cyfrę „6”, jeśli chodzi o ilość spotkań bilateralnych zespołów redakcyjnych w np. Biurze do Spraw Wyznań URM. Polskiej delegacji przewodniczył K. Skubiszewski, a delegacji St. Ap. ks. abp J. Kowalczyk, będący obecnie Prymasem Polski.

Konkordat z dnia 28 lipca 1993 r. obejmuje Kościół w swoich czterech obrzędach: łacińskim, greckokatolickim (czyli: bizantyjsko-ukraińskim), ormiańskim oraz wschodniosłowiańskim⁴².

Perspektywa ponad 13 lat jego stosowania upoważnia do sformułowania pewnych ogólnych wniosków, choć pozornie nie jest to nazbyt długi okres. Obserwuje się zjawiska, które można kwalifikować jako

s. 109–116; M.L. Lo Giacco, *Una valutazione del Concordato tra Italia e Santa Sede a 25 anni dalla sua modificazione*, [w:] P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisław (red.), *Podstawy regulacji stosunków państwo–Kościół w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej/I fondamenti Della regolazione delle relazioni stato – Chiesa nella Repubblica di Polonia e nella Repubblica Italiana*, Lublin 2010, s. 125–145.

⁴¹ *Uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską (sporządzonego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.)*, zawarte w rządowym projekcie ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską, druk sejmowy nr 327, Warszawa, dnia 17 marca 1994 r., s. 2. O pracach nad konkordatem zob. m.in. W. Góralski, *Reaktywowanie i działalność Nuncjatury Apostolskiej w Polsce (1989–1999)*, [w:] W. Adamczewski (red.) *Z papieżem przez...*, s. 117–123; K. Skubiszewski, *Polska i Stolica Apostolska przed rokowaniami nad konkordatem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 267–273; J. Kowalczyk, *L'importanza del concordato del 1993 tra la Polonia e la Santa Sede per instaurare nuovi rapporti tra la Chiesa cattolica e lo stato democratico*, „Forum Iuridicum” 2005, nr 4, s. 61–71.

⁴² *Seminarium...*, s. 13.

naruszenie ducha konkordatu z 1993 r. poprzez różne wypowiedzi dezawuuujące organy władzy RP przez niektórych hierarchów ale nie na poziomie watykańskim, a jak najbardziej krajowym, w kontekście Konferencji Episkopatu Polski, a ściślej: niektórych jej członków. Bardzo niestosowna – mówiąc oględnie – była niegdysiejsza wypowiedź ks. bp. Tadeusza Pieronka (w swoim czasie sekretarza Konferencji Episkopatu Polski) pod adresem posłanki Izabeli Jarugi-Nowackiej. Nie tworzyło to atmosfery konkordii – zgody. Stale zatem obserwujemy wypowiedzi niektórych hierarchów dezawuuujących art. 1 konkordatu poprzez wykraczanie poza „swą dziedzinę” kompetencyjną i naruszanie niezależności działania państwa i jego organów. Przykładem tego była groźba jednego z hierarchów zastosowania ekskomuniki wobec tych parlamentarzystów, którzy zdecydowaliby się na głosowanie nad projektami ustaw przewidujących stosowanie procedury *in vitro*⁴³. Jednakże posunięciem w stylu „kulą w płot”, była nota dyplomatyczna Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego do Stolicy Apostolskiej w sprawie podjęcia działań wobec ks. Tadeusza Rydzyka, po jego wystąpieniu w Parlamencie Europejskim, w którym określał Polskę mianem państwa totalitarnego. Minister R. Sikorski wybrał zły adres, gdyż pismo powinno być skierowane do naczelnego przełożonego Zakonu Redemptorystów. Z tej strony należałoby (ewentualnie) oczekiwać jakichś kroków subordynujących. T. Rydzyk i związana z nim grupa medialno-finansowa (Radio „Maryja”, Telewizja „Trwam”, Fundacja „Lux Veritatis”) i jej otoczenie (Rodzina Radia Maryja, wyższa uczelnia w Toruniu) prezentują integrystyczną odmianę katolicyzmu, nie uznającą standardów państwa neutralnego światopoglądowo, a przez potencjał swojego oddziaływania, zagrażającą określonej w konkordacie niezależności i autonomii Państwa i Kościoła – każdego w swoim zakresie. Wielu hierarchów wspierających T. Rydzyka ów zakres przekracza swoimi wypowiedziami po wielokroć. Tym samym naruszany jest duch, ale i litera konkordatu, a to już stanowi istotny problem we wzajemnych relacjach instytucjonalnych. Wszak zasada *pacta sunt servanda* (umów należy dochowwać) nie jest „umową jednokierunkową” i obowiązuje obie strony. Widać również, że dotychczasowe próby zaradzania pozareligijnym aspektom działalności Radia Maryja nie przyniosły zakładanych rezultatów, co dowodnie ukazuje bezowocne funkcjonowanie powołanego niegdyś w ramach KEP Duszpasterskiego Zespołu Troski do Spraw Radia Maryja. Jakkolwiek słowa uznania za czynione

⁴³ W świetle obecnych przedłożeń, byłyby to projekty posłów: Marka Balickiego (SLD), Małgorzaty Kidawy-Błońskiej (PO), ale też Jarosława Gowina (PO).

w kierunku jego odpolitycznienia wysiłki należy wyrazić m.in. dwóm ostatnim Prymasom Polski – obecnemu, ks. abp. Józefowi Kowalczykowi (Nuncjuszowi Apostolskiemu w Polsce w latach 1989–2010) i byłemu (Prymasowi – Seniorowi) ks. abp. Henrykowi Muszyńskiemu.

Problemem we wzajemnych relacjach jest postulowanie przez niektóre kręgi KEP łożenia przez państwo większych niż dotąd sum na różne aspekty posłannictwa Kościoła (np. duszpasterstwo specjalne wśród celników), a zarazem stałe podkreślanie swojej niezależności. Jest to zatem niezależność, ale za publiczne pieniądze i nie zmienia tego faktu, że gros podatników w Polsce to katolicy, albowiem ich Kościół hierarchiczny nie pyta, na jakie cele i w jakich proporcjach mają być wydatkowane pieniądze. Ponadto mało jest parafii, w ramach których działają rady ekonomiczne. Tymczasem kondycja budżetowa Polski jest zła i nie można eskalować wydatków, które kłócą się z pryncypium państwa świeckiego. Nie jest też właściwe ze strony kościelnej dopominanie się o wgląd w dane medyczne (a więc wrażliwe, sensytywne) w sprawach o unieważnianie małżeństw przed sądami kościelnymi. Państwo ma chronić autonomię informacyjną obywateli, a nie udostępniać je bez wiedzy i zgody zainteresowanych. Państwo nie może tu być świeckim ramieniem Kościoła (*bracchium saeculare*) tym bardziej, iż w ogóle zabezpieczenie danych osobowych jest jednym ze słabych elementów naszej administracji. Pożądana byłaby tu jednoznaczna reakcja Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Art. 10 ust. 5 konkordatu wszedł w życie – podobnie jak cały konkordat – na 6 lat przed naszą akcesją do Unii Europejskiej, której system wyznacza wyższe standardy ochrony danych niż dotychczasowy poziom krajowy. Wobec tego przepisu winna znaleźć zastosowanie zasada *lex posterior derogat legi priori* (prawo późniejsze uchyla prawo wcześniejsze). Przy czym, w procesie przetwarzania danych osobowych przez osoby prawne Kościoła Katolickiego, również powinny znaleźć zastosowanie zasady określone w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, jak również zapisy odnoszące się do obowiązków administratora danych.

Sprawa dostępu sądów kościelnych do dokumentacji medycznej stron procesowych (w sprawach m.in. o unieważnienie małżeństwa zawartego w formie wyznaniowej), postawiona została przez Przewodniczącego Kościelnej Komisji Konkordatowej ks. bp T. Pieronka jako sprawa natury prawnej we wzajemnych relacjach państwowo-kościelnych do „rozstrzygnięcia”. Jak zauważył przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a zarazem sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2007

– Jerzy Ciemniewski – sąd kościelny stanowi instytucję związku wyznaniowego, a nie państwa. Byłoby naruszeniem zasady świeckości państwa jego zrównanie z organami państwa i zobowiązanie sądów powszechnych do udzielania mu pomocy. Istniejący rozdział między instytucjami państwa a Kościoła wyklucza takie wspomaganie przez sąd powszechny „organu” instytucji pozarządowej i to ponad głowami obywateli⁴⁴. Z określonej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP zasady „wzajemnej” niezależności, wypływa brak skuteczności norm prawa wewnętrznego związków wyznaniowych (a zatem również i Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.) na *forum externum*, a więc w wewnątrzpaństwowym porządku prawnym, o czym świadczy także odmienne od kanonicznego ukształtowanie w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym ukształtowanie instytucji unieważnienia małżeństwa.

Niektóre instytucje kościelne usiłowały wpływać w okresie 2008–2009 na decyzje Ministra Spraw Zagranicznych RP, dotyczące reorganizacji umiejscowienia placówek dyplomatycznych i konsularnych Polski w niektórych państwach afrykańskich, w których przebywa znaczna ilość misjonarzy katolickich.

Obecnie zostaną omówione „winy” po stronie państwa, które mogą być interpretowane jako naruszenie nie tylko ducha, ale i litery konkordatu, choć nie zasadniczego charakteru.

Fakt 1. Uchwalona 18 X 2006 r. tzw. ustawa lustracyjna (zakwestionowana potem pod kątem konstytucyjności w znaczącej części postanowień) nie dokonała rozróżnienia na pracowników uczelni państwowych i kościelnych w zakresie obowiązku składania oświadczeń przez pracowników naukowych i dydaktycznych – od adiunktów aż do profesorów. Tymczasem ci z nich, zatrudnieni w wyższych uczelniach kościelnych (np. ówczesna Papieska Akademia Teologiczna) i wyższych seminariach duchownych podlegają (art. 15 ust. 1 konkordatu) zarządzaniu przez Kościół. W marcu 2007 r. odbyło się spotkanie Kościelnej Komisji Konkordatowej i Rządowej Komisji Konkordatowej, na którym osiągnięto porozumienie o wyłączeniu kościelnych pracowników naukowych i dydaktycznych, wskazanych wyżej instytucji, spod obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych⁴⁵.

⁴⁴ Notatka z posiedzenia Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowych, Warszawa, 16 listopada 2004 r., oprac. A. Błaszczuk, Warszawa 19 listopada 2004 r., s. 2, kopia w archiwum autora; E. Siedlecka, *Sąd powszechny w służbie Kościoła*, „Gazeta Wyborcza”, 1.2.2010, s. 8.

⁴⁵ E.K. Czackowska, *Bez lustracji w seminariach*, „Rzeczpospolita”, 25.4.2007, s. A4.

Fakt 2. Art. 7 ust. 1 konkordatu gwarantuje stronie kościelnej swobodę obsadzania urzędów kościelnych, przewidując względem państwa tzw. *ius praenotificationis* – podanie przez Stolicę Apostolską nazwiska mianowanego na biskupa diecezjalnego w czasie poprzedzającym oficjalne ogłoszenie nominacji – do poufnej wiadomości rządu RP, przy czym będą dołożone starania, by nastąpiło to możliwie wcześnie. Ta procedura nie uprawnia władzy państwowej do zgłoszenia sprzeciwu wobec osoby nominowanego, gdyż taki sprzeciw nie zobowiąże Stolicę Apostolską do wycofania nominacji i rozmów uzgodnieniowych z rządem, gdyż byłby to – jak ujął Józef Krukowski „rekwizyt cesaropapizmu”⁴⁶. Tymczasem sprawa nominacji na urząd arcybiskupa warszawskiego ks. abp. Stanisława Wielgusa pod koniec 2006 r., który już kanonicznie objął diecezję, a następnie pod wpływem nacisków medialnych, ale i głośnego sprzeciwu dwóch organów władzy publicznej – ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej na tle dyskutowanej wówczas szeroko lustracji w środowisku Kościoła – ustąpił, pokazała przekroczenie swojej „dziedziny” ze strony państwa. Dodatkowo, wspomniano wówczas o naciskach na jego niepowoływanie przez Papieża Benedykta XVI ze strony braci Kaczyńskich – prezydenta i premiera. W opinii J. Krukowskiego doszło tu do naruszenia konkordatu⁴⁷. Wydaje się jednak, iż wniosek złożony przez ks. S. Wielgusa (który usiłował bronić swojego dobrego imienia) do Sądu Lustracyjnego, również mógł być postrzegany za przekroczenie autonomii i niezależności ze strony Kościoła, w sytuacji działania wewnątrzkościelnych procedur lustracyjnych⁴⁸.

Fakt 3. Art. 9 ust. 2 konkordatu stanowi, iż rozszerzenie wykazu dni wolnych od pracy może nastąpić po porozumieniu się władz Rzeczypospolitej Polskiej i Stolicy Apostolskiej. Tymczasem uchwalona przez Sejm ustawa o ustanowieniu Święta Trzech Króli z 2010 r., nie została poprze-

⁴⁶ W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii państwa i kościoła w konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 33–35; J. Krukowski, *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polska podpisany 28 lipca 1993 roku (zagadnienia prawnoustrojowe)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 89.

⁴⁷ J. Wroceński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, Warszawa 2008, s. 103–104, 197, 199–200; R.M. Małajny, *III Rzeczpospolita państwem quasi – wyznaniowym (10 lat obowiązywania konfesyjnych postanowień Konstytucji z 1997 r.)*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Zalucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 187–188; W. Sandurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 39.

⁴⁸ Kwestie te wywołują wiele emocji także w innych państwach regionu, m.in. w Czechach czy na Węgrzech (sprawa kard. L. Paskai).

dzona takim porozumieniem. Rada Ministrów zaopiniowała projekt jako zgodny z prawem unijnym, lecz pominęła kwestię owego porozumienia. Ustawę tę zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, z powołaniem się m.in. na przekroczenie swoich uprawnień przez parlament, gdyż to rząd prowadzi politykę zagraniczną, a ta wyraża się m.in. w zawieraniu porozumień międzynarodowych. W tym przypadku porozumienie powinno wyprzedzić ustawę. Została zatem naruszona zasada legalizmu, a także art. 9 Konstytucji RP stanowiący, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Do tego kręgu zalicza się także konkordat⁴⁹.

Przedstawione powyżej fakty noszące znamiona naruszeń konkordatu, zarówno ze strony Kościoła jak i państwa, implikują propozycje nowych rozwiązań o charakterze systemowym na przyszłość.

Kontekst polityki zagranicznej RP

Jak przedstawia się bilans polsko-watykańskich stosunków dyplomatycznych po zawarciu i wejściu w życie konkordatu? Cezurą jest oczywiście 2 IV 2005 r., czyli śmierć Jana Pawła II. Jak zauważa Krzysztof Strzałka – do tej daty władze państwowe i duchowieństwo przywykły do uprzywilejowanego traktowania polskich postulatów i gotowe były wypełniać papieskie wskazówki z szacunkiem, niezależnym od poglądów⁵⁰. Oczywiście końcowa treść tej tezy nie odpowiada do końca prawdzie, gdyż mimo wyraźnego stanowiska Jana Pawła II przeciwko wojnie w Iraku, Polska zastosowała się w tej mierze w marcu 2003 r. do zgola odmiennych „wskazówek”, geograficznie patrząc – z innej strony globusa.

12 października 2006 r. przebywał w Watykanie ówczesny premier J. Kaczyński, który został przyjęty na audiencji przez Papieża i spotkał się z sekretarzem stanu Stolicy Apostolskiej ks. kard. Tarcisio Bertone, a rozmowy dotyczyły m.in. możliwości zapisu o chrześcijańskich korzeniach Europy w projektowanym już wówczas traktacie reformującym UE oraz o współpracy na forum międzynarodowym w dziedzinie bioetyki w zgodzie z nauczaniem Kościoła. W przekonaniu autora, ewentualna zgoda szefa polskiego rządu na taką sytuację, oznaczałaby naruszenie przezeń

⁴⁹ (kps), *Trzech Króli idzie do Trybunału*, „Gazeta Wyborcza”, 20.1.2011, s. 6; (zal), *Niepewna przyszłość święta Trzech Króli*, „Rzeczpospolita”, 20.1.2011, s. C6.

⁵⁰ K. Strzałka, *Stosunki Polski ze Stolicą Apostolską*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007*, Warszawa 2007, s. 127; J. Moskwa, *Przeciwko wojnie prewencyjnej*, „Rzeczpospolita”, 25.11.2002, s. A8.

– jako organu władzy publicznej (Prezes Rady Ministrów) nakazu bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. K. Strzałka odnotowuje, że J. Kaczyński „prawdopodobnie nie zawahał się” poruszyć tematu obsadzenia urzędu Prymasa Polski przez ks. S. Wielgusa, co uprawdopodobnia sprzeczne z konkordatem sugestie personalne pod adresem papieżstwa. Sprawa ta, zdaniem powyższego autora, wskazuje na „konieczność jeszcze bliższej współpracy i lepszej komunikacji” w trójce: Kościół w Polsce – Państwo – Stolica Apostolska⁵¹.

W 2006 r. została ustanowiona nowa forma kontaktów roboczych na szczeblu eksperckim, drogą wymiany opinii i informacji m.in. z Sekcją II Sekretariatu Stanu Stolicy Apostolskiej, na temat stosunków obu stron z państwami Europy Wschodniej (Rosją, Ukrainą, Białorusią), ze względu na to, iż w społecznościach katolickich tamtych państw dominują Polacy⁵². W relacjach polsko-watykańskich K. Strzałka podkreśla – chyba na wyrost i nieco patetycznie – „zbliżoną wizję” ładu międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie i zasadach etycznych⁵³. Że nie zawsze tak jest ukazano wyżej, w kontekście decyzji Polski o wzięciu udziału w wojnie przeciwko Irakowi, właśnie w opozycji do multilateralnej Karty Narodów Zjednoczonych, wybierając (w tamtym czasie – w 2003 r.) unilateralizm ówczesnego amerykańskiego prezydenta. Pozostawało to w sprzeczności z głosem Stałego Obserwatora Stolicy Apostolskiej przy ONZ, optującego w imieniu Jana Pawła II za pokojowymi metodami rozwiązywania ówczesnego (drugiego) kryzysu irackiego.

Podobnie różnie można patrzeć na opinię cytowanego wyżej, iż obie strony kierują się podobną wizją misji Kościoła Rzymskokatolickiego broniącego zasad moralnych w świecie⁵⁴. Po pierwsze, Kościół ten nie jest jedynym wyznaniem chrześcijańskim broniącym tych zasad w skali globalnej, gdyż głos w sprawach m.in. ekologii, czy rozbrojenia Światowej Rady Kościołów też jest ważny. Po drugie, chrześcijaństwo nie ma monopolu na obronę tych zasad w skali uniwersalnej; jest przecież niezwykle ważny głos tybetańskiego Dalajłamy, działa także Światowa Konferencja Religii dla Pokoju itp. Jej istnienie jest dziełem ludzi różnych religii i wyznań na rzecz pokoju i zgody międzynarodowej, a zapoczątkowana została przez jedno z buddyjskich stowarzyszeń na rzecz pokoju (dzia-

⁵¹ Tamże, s. 129, 131.

⁵² Tamże, s. 130, 132.

⁵³ Tamże, s. 132.

⁵⁴ Tamże.

łających w Japonii), organizacją międzyreligijnego sympozjum na temat pokoju w 1968 r. w New Delhi. Z kolei pierwsze zgromadzenie generalne tej organizacji miało miejsce dwa lata później w Kioto. Ma ona status doradczy przy ONZ⁵⁵.

Inne warte odnotowania koncepcje zbliżone profilem do powyższej to fundacja założona przez dysydenckiego teologa katolickiego z Tybingi Hansa Kunga, działająca na rzecz etosu globalnego. To także koncept „Sojuszu Cywilizacji” autorstwa dwóch premierów: Hiszpanii – José Luisa Rodrigueza Zapatero i Turcji – Recepta Tayyipa Erdogana, mająca w swych założeniach stanowić odpowiedź na zagrożenie zdefiniowane przez Samuela Huntingtona w kategoriach „zderzenia cywilizacji”.

Po trzecie, można dyskutować, kto bardziej namacalnie wpływa na przemianę praktyk niektórych państw w stronę np. humanitarnego traktowania więźniów sumienia – Amnesty International czy Stolica Apostolska? Jeśli rzeczywiście relacje polsko-watykańskie miałyby służyć konkretnie urzeczywistnieniu celów moralnych to warto inaczej zdefiniować obszary wspólnych działań i postawić np. na koordynowanie działań służących realizacji milenijnych celów rozwoju ONZ, w tym podniesieniu poziomu służby zdrowia, edukacji i zaopatrzenia w wodę w najbiedniejszych państwach globu, np. na Półwyspie Somalijskim.

W polu relacji bilateralnych Rzeczypospolitej ze Stolicą Apostolską należy widzieć działalność Komisji Konkordatowych: Rządowej i Kościelnej. Rządowa Komisja Konkordatowa została powołana decyzją Prezesa Rady Ministrów z 25 maja 1998 r. na podstawie art. 12 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Jej powołanie jest też rezultatem m.in. art. 22 ust. 2 konkordatu. Z kolei 11 maja 1998 r. Nuncjatura Apostolska w Warszawie wydała komunikat o powołaniu przez Jana Pawła II Kościelnej Komisji Konkordatowej wraz z określeniem jej składu. Obie komisje są niezależne od siebie i obradują na wspólnych posiedzeniach. Ich zadaniem jest prowadzenie prac nad wdrażaniem w życie postanowień konkordatu i tylko w jego zakresie i w odniesieniu do art. 22 ust. 2 tej umowy. W tym ostatnim m.in. kontekście – w odniesieniu do nowych zasad finansowania – punktem odniesienia jest Deklaracja Rządu RP z 15 kwietnia 1997 r. o której mowa będzie niżej. Komisje nie podejmują władczych rozstrzygnięć, są forum zapoznawania się z opiniami stron i czynienia uzgodnień

⁵⁵ E. Sakowicz, *Europejskie Zgromadzenie Światowej Konferencji „Religie dla Pokoju”, Gotlandia, Szwecja, 20–23 maja 1993 roku*, „Studia i Dokumenty Ekumeniczne” 1993, nr 2, s. 103–105.

w oparciu o dyspozycje konkordatu. One muszą przekładać się na działania podmiotów konstytucyjnych, uprawnionych do podejmowania działań władczych, a zatem drogą inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów lub dokonywanej nowelizacji aktów wykonawczych w granicach upoważnień ustawowych. Uzgodnienia komisji mogą przybierać postać wyjaśnień co do stosowania prawa, przekazywanych przez właściwego ministra w drodze podległości służbowej do podległych mu jednostek.

W październiku 1998 r. zostały powołane zespoły robocze w ramach obu komisji do spraw: ubezpieczeń osób duchownych i spraw finansowych Kościoła, szkolnictwa, duszpasterstwa w szpitalach i więzieniach, a także do spraw archiwów. Co do tego pierwszego, to na jego bazie powołano 6 listopada 2000 r. Zespół do Spraw Ekonomicznych Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowych, który w czerwcu 2001 r. zdecydował o podjęciu prac analitycznych na temat Funduszu Kościelnego w aspekcie finansowania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych. W dniu 20 stycznia 2003 r. został reaktywowany Zespół do Spraw Finansowych. Na posiedzeniu obu Komisji w dniu 29 lipca 2005 r. Minister Spraw Zagranicznych Adam Daniel Rotfeld odciął się w imieniu rządu od poselskich inicjatyw zniesienia Funduszu Kościelnego, a reprezentanci Kościelnej Komisji Konkordatowej przypomnieli apel z 23 września 2004 r. do senatorów, skierowany przez Kościół Katolicki razem z Polską Radą Ekumeniczną w sprawie zachowania Funduszu i stwierdzili, że zdaniem Stolicy Apostolskiej zniesienie Funduszu jest nieracjonalne i godzi w dobrą współpracę państwowo-kościelną. Z kolei na wspólnym posiedzeniu obu Komisji w dniu 30 czerwca 2006 r., przedstawiciele strony kościelnej zaznaczyli, że sprawą przyszłości pozostaje wypracowanie zasad finansowania Kościoła Katolickiego, co powinno być przedmiotem prac Zespołu do Spraw Finansów w strukturze obu Komisji⁵⁶.

Polska powinna być – również ze względów historycznych – wyjątkowo ostrożna w obszarze „koordynacji” swojej polityki wschodniej z Watykanem. Błędem Papieża Jana Pawła II było ustanowienie w 2002 r. czterech

⁵⁶ Odpowiedź na interpretację posła Tadeusza J. Zielińskiego nr 5068 – w sprawie działalności Komisji Konkordatowej, udzielona przez sekretarza stanu Teresę Kamińską, [w:] *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja III. Sprawozdanie Stenograficzne z 94 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 grudnia 2000 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2000, s. 77–79; *Notatka z posiedzenia...*, Warszawa, 19 listopada 2004 r., s. 2; *Notatka Informacyjna z posiedzenia Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowych*, Warszawa 4 lipca 2006 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Komitetu Rady Ministrów, s. 2 – kopie dokumentów w archiwum autora.

diecezji (w miejsce tymczasowych dotąd administratur apostolskich) na terenie Federacji Rosyjskiej, uznawanym przez Rosyjską Cerkiew Prawosławną za jej tzw. terytorium kanoniczne. Identyfikowano to w Moskwie właśnie jako jeden z przejawów polskiej (czyli katolickiej w myśleniu stereotypowym) polityki zagranicznej⁵⁷. Przymuszczalnie ta papieska decyzja zamknęła mu ostatecznie szansę odwiedzenia Rosji i rozmowy z ówczesnym Patriarchą Wszechrusi – Aleksym II. Były Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski wspominał – będąc jednym ze świadków w procesie beatyfikacyjnym Papieża, iż jako głowa państwa usiłował wpłynąć na prezydenta Rosji W. W. Putina, by ten wyraził zgodę na przyjazd Jana Pawła II do Rosji. Ten odpowiedział, że on sam chętnie powita go jako gościa, ale przeciwny temu był Aleksy II⁵⁸.

Podobnie nieprzychylnie została potraktowana przez władze Rosji interwencja polskiego MSZ w sprawie jednego z tamtejszych biskupów – obywatela RP – ks. Jerzego Mazura⁵⁹. Ów sojusz ze Stolicą Apostolską ożywił stare schematy po tamtej stronie i wpłynął na kolejne pogorszenie i tak nienajlepszych trudnych stosunków. Czy był on elementem (w większej całości ówczesnej polityki lewicowego rządu wobec Kościoła) pozyskania przychylności tej instytucji dla naszych starań o akcesję do UE? Pokazać by to mogły odtajnione kiedyś dyplomatyczne archiwa.

Podstawy konstytucyjne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ustanawia w zakresie relacji ze związkami wyznaniowymi zasadę dwustronnego normowania ich statusu prawnego. Państwo nie może narzucać żadnych regulacji jednostronnych tym podmiotom, a dochodzą one do skutku wyłącznie drogą rokowań. Wyrazem tego, w stosunku do Kościoła Katolickiego jest brzmienie art. 25 ust. 4 konstytucji – *Stosunki między Rzeczypospolitą Polską a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy*.

Konkordat jest rodzajem umowy międzynarodowej zawieranej przez Stolicę Apostolską, ale nie jedynym. Stosowana terminologia w tej materii jest różna, a współcześnie bardzo często używaną nazwą jest „porozumienie”. Tak np. nazywa się umowa Stolicy Apostolskiej z 1993 r. z Państwem Izrael oraz z Republiką Federacyjną Brazylii z 2008 r.

⁵⁷ A. Curanović, *Czynnik religijny...*, Warszawa 2010, s. 306, 308.

⁵⁸ Wywiad A. Kwaśniewskiego 1.5.2011 dla stacji TVN 24.

⁵⁹ A. Curanović, s. 308.

Powyższy przepis konstytucyjny determinuje dwutorowość unormowania statusu prawnego największego wyznania w naszym kraju – po pierwsze drogą instrumentu międzynarodowego prawa publicznego, jakim jest umowa, a po drugie za pomocą wewnętrznych instrumentów prawa konstytucyjnego, jakimi są ustawy. Ewentualne odejście od obecnego konkordatu i równocześnie zastąpienie go inną umową międzynarodową ze Stolicą Apostolską nie wywołuje sprzeczności takiego posunięcia z konstytucją. Tą inną umową może być zarówno wspomniane wyżej „porozumienie”, ale również np. „pakt”, „układ”, „konwencja”⁶⁰. Konstytucja używa na określenie instrumentu prawnomiędzynarodowego regulacji liczby pojedynczej, nie mnogiej – *umowa*, nie zaś *umowy*, jednakże podpisany na prawie cztery lata przed uchwaleniem konstytucji konkordat, kreuje choćby w art. 27 możliwość zawierania nowych umów między Polską a Stolicą Apostolską, np. umów zmieniających obecny konkordat. Systemowo podchodząc do przepisu konstytucyjnego nie jest wykluczone, że obustronne relacje będzie normować wiele umów oprócz obecnego konkordatu. Jest jeszcze i inna możliwość – zastosowanie wariantu „hiszpańsko-węgiersko-litewsko-chorwackiego” i zastąpienie jednego obecnego konkordatu pakietem dwóch – trzech porozumień regulujących wybrane dziedziny zainteresowania obu stron. Dzięki temu dalej zostanie zachowana układowa i to na poziomie międzynarodowym metoda określania statusu Kościoła Katolickiego w Polsce, sprecyzowana w art. 25 ust. 4 konstytucji. Natomiast z pewnością w obecnym brzmieniu wyklucza ona wyłącznie ustawową (na poziomie państwa) regulację jego statusu. Musi jej towarzyszyć umowa/umowy.

Propozycje nowego systemu wraz z wybranymi aspektami prawa międzynarodowego publicznego

Nie wchodząc w szczegółowe kwestie dotyczące konkordatów, dostępne w sporej literaturze przedmiotu, należy stwierdzić, iż jest to umowa zawierana z intencją długiego obowiązywania we wzajemnych relacjach. Stąd nie zawiera ona klauzul temporalnych, choć takowe były w przedwojennym konkordacie łotewskim i określały długość jego obowiązywania. Nie jest on jednak umową wieczystą. W razie wystąpienia konieczności

⁶⁰ H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy Republiką Federacyjną Brazylii a Stolicą Apostolską w sprawie statusu prawnego Kościoła Katolickiego w Brazylii*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 1, s. 134.

zmiany konkordatu, zostaną zastosowane zwyczaje międzynarodowe, które są częścią Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 1969 r.⁶¹ Co więcej, można w tym kontekście przywołać swoistą klauzulę fleksybilności, zawartą w jednym z istotnych dokumentów Soboru Watykańskiego II – *Konstytucji Duszpasterskiej o Kościele w Świecie Współczesnym „Gaudium et Spes”*. Czytamy w niej, iż Kościół nie pokłada swoich nadziei w przywilejach, które są mu ofiarowane przez władze państwowe – co więcej, *wyrzeknie się korzystania z pewnych praw legalnie nabytych, skoro się okaże, że korzystanie z nich podważa szczerłość jego świadectwa albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków*⁶².

Interesujące, iż powątpiewanie w dalszą optymalizację konkordatowej formuły relacji Państwo-Kościół wyraził jeden z czołowych polskich kanonistów, zmarły niedawno ks. prof. Remigiusz Sobański, w słowach – *Wedle mnie konkordat się sprawdził. Inna kwestia, czy konkordat jako taki jest dzisiaj potrzebny, czy nie jest on formą przestarzałą.* [podkr. – P.A.L.] *Można bowiem powiedzieć, że nowoczesne państwo winno z założenia zapewnić to, co przewidziane jest w konkordacie*⁶³.

Może dojść w funkcjonowaniu państw do takich zmian, które uniemożliwiają dalsze wykonywanie umów międzynarodowych, czyli jak jest to określone w prawie międzynarodowym publicznym – do zasadniczych zmian okoliczności uniemożliwiających wypełnianie zobowiązań (*rebus sic stantibus*). Jednak, jak zważył Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w słowacko-węgierskim sporze o zaporę na Dunaju – „Gabčíkovo – Nagymaros”, *Fundamentalna zmiana okoliczności musi być nieprzewidziana; okoliczności istniejące w momencie zawierania traktatu musiały stanowić istotną podstawę zgody stron na podleganie zasadom traktatu. (...) stabilność stosunków traktatowych wymaga, żeby zarzut dotyczący fundamentalnej zmiany okoliczności stosowany był wyłącznie w wyjątkowych przypadkach*⁶⁴. Trudno w aktualnie byłoby wskazać taką przyczynę, która uniemożliwiłaby realizację konkordatu. Takimi drastycznymi przyczynami podawanymi w doktrynie prawa międzynarodowego jest m.in. podział państwa.

⁶¹ J. Krukowski, *Konkordat...*, s. 97; wypowiedź Wojciecha Góralskiego – w „*Konkordat między Stolicą Apostolską...*”, s. 82.

⁶² Na podstawie – J. Krukowski, *Konkordat...*, s. 80–81.

⁶³ *Prawo narzędziem pokoju. Z ks. prof. Remigiuszem Sobańskim rozmawia ks. Marek Łuczak*, Katowice 2010, s. 151.

⁶⁴ Cytat na podstawie przepisu nr 217 w rozdziale XVI – International Court of Justice Reports, 1997, s. 65 [w:] M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 551.

Zmierzając nie do zerwania a modyfikacji aktualnego modelu konkordatowego, trzeba mieć na uwadze również pewne zasady systemu prawnego, w tym wywiedzione z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, np. zasadę ochrony praw słusznie nabytych i ochronę zaufania do państwa prawa – przy ewentualnym nowym normowaniu pozycji Kościoła i jego osób prawnych. Jedną konkretną przesłanką otwiera możliwość rewizji obecnego konkordatu, mianowicie powiązanie tego z przyjęciem nowego, wynegocjowanego uprzednio nowego modelu finansowania nie tylko tego Kościoła, ale na zasadach równouprawnienia – wszystkich związków wyznaniowych, np. adaptacji włoskiego, węgierskiego albo hiszpańskiego modelu asygnacji podatkowej, czyli możliwość (a więc dobrowolność) przekazania np. 1% na wybrany związek wyznaniowy. Kościół Rzymskokatolicki w Polsce sygnalizował powyższy namysł nad tą koncepcją. Już w listopadzie 2000 r. w ramach Rządowej oraz Kościelnej Komisji Konkordatowych zostały ustanowione Zespoły do Spraw Ekonomicznych, z zadaniem wypracowania długofalowych rozwiązań dla działań instytucji kościelnych w sferze materialnej⁶⁵. Także w ramach KEP powstał Zespół zajmujący się tym zagadnieniem, na czele którego stanął ks. bp Wiktor Skworec⁶⁶.

J. Krukowski postuluje – oprócz istniejącego obecnie konkordatu – zawarcie jeszcze dwóch konkordatów „częstkowych” – parcjalnych w dwóch materiach – właśnie systemowego uregulowania finansowania instytucji kościelnych i stabilizacji sytuacji prawnej Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego w związku z rozszerzeniem jego zakresu działania przez KEP⁶⁷. Zatem, tak czy inaczej, sprawa kolejnych rokowań ze Stolicą Apostolską powróci.

Oto propozycje modelowe zmiany dotychczasowego systemu:

1. Pozostawienie kwestii w dotychczasowym stanie, czyli dalej konkordat z 1993 r.,
2. Jak wyżej, ale interpretowanie konkordatu ściśle według „Deklaracji Rządu RP w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkor-

⁶⁵ T. Pieronek, *Polityka wyznaniowa III Rzeczypospolitej: historia – dokonania – problemy*, [w:] *Suwerenny kościół w suwerennym państwie*, Warszawa 2001, s. 48. Nasuwa się nieodparta refleksja, by strona rządowa – w duchu równouprawnienia – rozpoczęła w tej sprawie również rozmowy w ramach odrębnych zespołów w strukturach Komisji Wspólnej Rządu i Polskiej Rady Ekumenicznej, oraz Komisji Wspólnej Rządu i Aliansu Ewangelicznego, a także z Gminami Wyznaniowymi Żydowskimi, Muzułmańskim Związkiem Religijnym oraz innymi zainteresowanymi związkami wyznaniowymi.

⁶⁶ J. Wroceński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski...*, s. 184.

⁶⁷ Tamże, s. 128–129, 203–204.

datu” z 15 kwietnia 1997 r., jej „rewitalizacja” we wzajemnych relacjach, a więc nie przydawanie żadnych nowych źródeł finansowania Kościoła,

3. Wypowiedzenie konkordatu i powrót do jednostronności unormowań statusu Kościoła, sprzecznie do art. 25 ust. 4 Konstytucji RP,
4. Wypowiedzenie konkordatu i stworzenie mechanizmu układowego, ale tylko na poziomie wewnątrz krajowym, np. na wzór obecnego art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, w formie umów KEP upoważnioną przez Stolicę Apostolską z Radą Ministrów.
5. „Wypowiedzenie zmieniające”, a ściśle mówiąc, rewizja obecnego konkordatu drogą nowego całościowego porozumienia (nie nazwanego już konkordatem) – na wzór Włoch w 1984 r.,
6. Jak wyżej, aczkolwiek strona formalna renegotjowania zamyka się pakietem (np. trzech) porozumień regulujących wybrane tylko zagadnienia, a zatem aplikacja wariantu „hiszpańsko-węgiersko-litewsko-chorwackiego”, wspomnianego wyżej.

Nie powinny być brane pod rozwagę warianty 1 (bo zmiany są potrzebne, a ich uzasadnieniem jest choćby trudna sytuacja budżetowa państwa) oraz 3 i 4 ze względu na ich niekonstytucyjność w aktualnym stanie prawnym. Pozostają warianty 2, 5 i 6. Przy czym wariant nr 2 powinien być taktyczny, zaś strategicznym punktem orientacyjnym – zależnie od splotu okoliczności – albo wariant 5 albo 6, z preferencją dla wariantu 5.

W odniesieniu do wariantu 2, należy objaśnić znaczenie cytowanej wyżej Deklaracji, podpisanej przez ówczesnego premiera Włodzimierza Cimoszewicza⁶⁸. Nie została ona ani formalnie zaakceptowana, ani odrzucona przez Stolicę Apostolską; raczej milcząco przyjęta⁶⁹. Ma ona charakter jednostronnej deklaracji interpretacyjnej, a jej celem jest bardziej precyzyjne ujęcie treści określonego postanowienia/postanowień umowy międzynarodowej, a przez to uściślenie zakresu zobowiązań zaciąganych na jej podstawie. Jest ona nie tyle prawnomiędzynarodowym aktem jednostronnym, ale prawnomiędzynarodowym aktem jednostronnie złożonym i chodzi w niej o co najmniej milczącą zgodę innych państw – stron traktatu, na określone rozumienie i stosowanie jego postanowień przez państwo je składające. Kwestię jej skuteczności prawnej należy rozpa-

⁶⁸ Została ona opublikowana m.in. [w:] – B. Trzeciak, *Relacje Państwo–Kościół. Konkordat '93–'98*, Warszawa 1998, s. 242–243, o pracach zmierzających do jej powstania – s. 110–112.

⁶⁹ R. Szafarz, *Polska deklaracja interpretacyjna do konkordatu*, „*Studia Prawnicze*” 2001, z. 3–4, s. 309.

trywać na gruncie art. 31 ust. 2 lit. b Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 23 V 1969 r., do której Polska przystąpiła 2 VII 1990 r., a Stolica Apostolska ratyfikowała ją 25 II 1977 r. i na jej potrzeby jest traktowana jako państwo. W świetle powyższego artykułu Konwencji, polska deklaracja jest „dokumentem sporządzonym przez jedną ze stron w związku z zawarciem traktatu”. Nie wykracza ona poza ramy rozumianej ściśle interpretacji konkordatu. Stanowi ona „kontekst” w jakim mają być interpretowane jego unormowania. Sformułowanie o „uzgodnieniu” pojawiające się w jej treści rozciąga się na jej cel – czyli jasną wykładnię konkordatu, która jest prawnie jednakowo wiążąca dla obu stron. Zatem, skutek omawianej deklaracji z 15 IV 1997 r. polega na tym, że zgodnie ze wzmiankowanym wyżej art. 31 ust. 2 lit. b konwencji, żadna ze stron umowy konkordatowej nie może interpretować, stosować go i wykonywać w oderwaniu od wykładni, która została mu w niej nadana. Deklaracja stała się częścią porozumienia stron, elementem nieodłącznym od konkordatu i to mimo że nie towarzyszyła ona polskiemu dokumentowi ratyfikacyjnemu dotyczącego konkordatu, a wymiana dokumentów ratyfikacyjnych między stronami dotyczyła konkordatu wraz z uprzednio uzgodnioną i złożoną deklaracją⁷⁰. Stolica Apostolska wyraziła zgodę na postanowienia deklaracji interpretacyjnej, czyniąc to w liście sekretarza stanu do spraw stosunków z państwami Jean-Louis Taurana z 21 IV 1997. Moc interpretacyjna autonomicznego oświadczenia rządowego płynie z kompetencji państwa do reprezentowania go w stosunkach międzynarodowych i nie była w tym przypadku uzależniona w swoim skutku od szczególnej formy zdania zawartego w ustawie ratyfikacyjnej. Każdy organ stosujący postanowienia konkordatu (sąd, organ administracji publicznej) jest związany na podstawie konstytucji treścią art. 31 ust. 2 lit. b konwencji wiedeńskiej, gdyż na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji RP – w związku z art. 89 ust. 1 pkt 5 i art. 89, deklaracja interpretacyjna stanowi część wewnętrznego porządku prawnego i ma pierwszeństwo przed ustawą. Organy państwa stosujące i interpretujące umowę międzynarodową posiadają więc nakaz dokonywania wykładni wyrażen zawartych w umowie zgodnie z właściwym dla nich kontekstem, a deklaracja stanowi składnik formalnego kontekstu konkordatu. Podwójnie naruszałby prawo ten z organów, który rozwiązując możliwy spór nadałby jego przepisom znaczenie inne niż to, które wynika z treści deklaracji. W pierwszym przypadku zostałyby wówczas złamana reguła

⁷⁰ Tamże, s. 311–312, 313, 314, 317. Zob. również J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa–Poznań 2005, s. 84, 104.

konwencji wiedeńskiej, a w drugim – konkordatu. Obie sytuacje powodowałyby naruszenie art. 9 konstytucji. Postanowień samej deklaracji nie można naruszyć, gdyż nie mają one charakteru normatywnego. Jej znaczenie prawne jest pochodną wspomnianej Konwencji Wiedeńskiej i jedynie z niej oraz z woli kontrahentów umowy konkordatowej czerpie ona swoją moc interpretacyjną⁷¹.

Dodać należy, że na podstawie art. 32 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów zastosować można też uzupełniające środki interpretacji, do których należą m.in. prace przygotowawcze (*travaux préparatoires*) do zawarcia traktatu. Stąd mając to na uwadze oraz konstytucyjne prawo do informacji w art. 61, powinno się domagać odtajnienia tajemnic dyplomatycznego sejfu i ujawnienia wszystkich dokumentów rokowań nad konkordatem od 1987 do 1993 r., tym bardziej, iż nie zachodzą tu raczej przesłanki dotyczące bezpieczeństwa publicznego, które limitowałyby dostęp do nich. Warto byłoby pomyśleć o zbudowaniu wokół tego postulatu koalicji różnych organizacji i instytucji, np. z udziałem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Dlaczego tak wiele miejsca wyżej poświęcono opisowi prawnej strony deklaracji interpretacyjnej do konkordatu? Po pierwsze dlatego, że jej znaczenie jest pomijane w części literatury przedmiotu bądź zgoła minimalizowane. Po drugie – ze względów praktycznych, gdyż wśród wielu jej przepisów jeden jest najistotniejszy i wymaga przytoczenia w całości; chodzi o jej punkt 6 – *Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w tonie odpowiedniej Komisji, o której mowa w artykule 22 ust. 2 i 3 [konkordatu – przyp. P.A.L.]*⁷². Zatem wyłącznie państwo rozstrzyga o zmianach w swoim systemie finansowym i podatkowym, choć oczywiście powinno dążyć do konsensu w wypracowaniu nowych zasad finansowania ze wszystkimi zainteresowanymi związkami wyznaniowymi, a nie tylko z Kościołem Katolickim. Jeśli takiego porozumienia nie będzie – państwo nie traci swojego istotnego atrybutu suwerenności w wymiarze wewnętrznym w tym obszarze.

⁷¹ A. Kozłowski, *Interpretacja traktatu międzynarodowego w świetle jego kontekstu*, Warszawa 2002, s. 174, 175, 179. Na temat mocy obowiązującej deklaracji zob. wypowiedzi ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych prof. Bronisława Geremka i posłów – *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja III. Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 grudnia 1997 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 1997, s. 88, 92, 93, 98, 99, 119.

⁷² B. Trzeciak, *Relacje Państwo–Kościół...*, s. 243.

Kościół nie może wraz z państwem „współtworzyć” systemu jego przychodów i rozchodów. Może opiniować, doradzać, konsultować, ale nie może „współstanowić”. Dotyczy to w równej mierze wszystkich związków wyznaniowych. Dlatego deklaracja ta ma charakter wręcz bieżący, także w kontekście reform w systemie finansów publicznych.

Po trzecie – wspomniano w proponowanym wariantcie nr 2 o swoistej „rewitalizacji” deklaracji i interpretowania według niej aktualnie obowiązującego konkordatu, jako pewnego minimum na drodze do wypracowania nowej umowy/umów ze Stolicą Apostolską. Przy czym tekst deklaracji stanowi bardzo dobry punkt wyjścia do tych negocjacji. Dodać należy, że umowa konkordatowa, tak jak i każdy inny traktat międzynarodowy, może ulec wygaśnięciu wskutek wypowiedzenia, bądź zawieszeniu, jeśli któraś ze stron uzna za niewłaściwe w świetle deklaracji interpretacyjnej zastosowanie lub zinterpretowanie któregoś z jej postanowień, gdyż na mocy art. 60 ust. 3 lit. 6 Konwencji Wiedeńskiej może to być poczytane za pogwałcenie postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu. Zawieszenie działania traktatu z mocy art. 60 ust. 1 może objąć jego część albo całość.

Okolicznością otwierającą możliwość rokowań nad owym systemem umownych relacji między Polską a Stolicą Apostolską będzie kwestia zniesienia Funduszu Kościelnego i stosownie do art. 22 ust. 2 obecnego konkordatu – odczytanego w myśl punktu 6 cytowanego wyżej deklaracji z 15 IV 1997 r. – wypracowania nowego modelu finansowego, który jak wskazano wyżej mógłby opierać się na systemie asygnacji podatkowej. Możliwe byłoby wówczas dokonanie połączenia obu kwestii: nowy model finansowania – nowa umowa/umowy w miejsce dotychczasowego konkordatu. Jednakże wymaga to poparcia m.in. opinii publicznej i zaplecza parlamentarnego. Musiałby wokół tej kwestii zostać wypracowany konsens głównych sił politycznych albo większości z nich. Poza tym wymaga to przychylności strony kościelnej, co oczywiste na szczeblu watykańskim, ale również KEP, stąd sprawa ta powinna być przedmiotem rozmów w ramach Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Episkopatu. Art. 27 obecnego konkordatu – „*sprawy wymagające nowych rozwiązań*” daje podstawę do rewizji jego postanowień, czyli jego renegocjacji i zawarcia nowej umowy. Polska ma gotowy wzór postępowania w tej materii – przykład Włoch. Michał Pietrzak charakteryzując prace nad rewizją traktatów latekańskich z 1929 r. wspomina o sześciu projektach nowego konkordatu włoskiego i pracach, które nie trwały w pośpiechu (zaledwie parę miesięcy jak w Polsce), ale na przestrzeni lat 1967–1984 były transparentne dla opinii publicznej i pozwalały parlamentowi (Izbie Deputowanych

i Senatowi), a tą drogą wszystkim siłom politycznym w nim będącym, na rzeczywiste wykonywanie funkcji kontrolnej nad rządem, negocjującym z pełnomocnymi przedstawicielami Stolicy Apostolskiej⁷³. To powinien być wzorzec postępowania w Polsce, wraz z naciskiem na upublicznienie dyskusji z udziałem różnych środowisk i nie tylko o proveniencji wyznaniowej, tak, by nie powtórzył się gabinetowy tryb prac nad tą ważną umową z 1925 i 1993 r.

Wydaje się, iż mając do wyboru wariant 5 i 6, bardziej optymalne byłoby wynegocjowanie nowego i całościowego Porozumienia między Rzeczypospolitą Polską a Stolicą Apostolską – zatem wariant nr 5. Zachęcając stronę kościelną do takiego rozwiązania, warto byłoby w tej nowej umowie zrezygnować ze wspomnianego wyżej w kontekście sprawy S. Wielgusa tzw. *ius praenotificationis* (art. 7 ust. 4 obecnego konkordatu), a więc przyznać Stolicy Apostolskiej całkowitą wolność obsadzania urzędów kościelnych znaną innym umowom zawierany już po naszym konkordacie oraz wzorem Porozumienia brazylijskiego z 2008 r. rozważyć odstąpienie od wymogu obywatelstwa polskiego dla kandydatów na biskupów (art. 6 ust. 5 i art. 7 ust. 3 obecnych rozwiązań) albowiem biskupi nie pełnią funkcji publicznych, a nadto od 1 V 2004 r. relevantną dla polskiego prawa jest kategoria obywatelstwa Unii Europejskiej⁷⁴. Zniesienie art. 7 ust. 4 konkordatu będzie zgodne z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP.

Należałoby także w nowym porozumieniu zagwarantować nie tylko tajemnicę spowiedzi, ale szerzej – tajemnicę duszpasterstwa, czyli nie naruszalności tajemnicy informacji powierzonej osobie duchownej wykonującej posłannictwo duszpasterskie.

Ponadto w postulowanym porozumieniu nie powinno być obecnego tiret czwartego preambuły konkordatu z 1993 r., gdyż Polska nie odzyskała niepodległości w 1989 r. (co innego pełną suwerenność, chociaż struktury Układu Warszawskiego zostały rozwiązane dopiero 1 VII 1991 r.) a w roku 1918. Nie powinno też być obecnego sformułowania art. 10 ust. 5 i 6, interpretowanego jako możliwość dostępu sądów kościelnych do danych medycznych – o czym była mowa wyżej. Z art. 12 wykreślenia

⁷³ M. Pietrzak, *Konkordat włoski z 18 lutego 1984 r.*, [w:] M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 313–342; ponadto – J. Stefanowicz, *Watykan i Włochy 1860–1960*, Warszawa 1967, s. 187–202; M. Nowaczyk, Z. Stachowski, *Konkordat z Włochami*, Warszawa 1989. Ponadto – J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986, s. 266–278.

⁷⁴ H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy Republiką...*, s. 144, zob. też w kontekście *ius praenotificationis* – M. Makowski, *Nominacje biskupów w Kościele katolickim*, Warszawa 2007, s. 123–124.

w ust. 1 wymaga zwrot *organizują* w odniesieniu do nauki lekcji religii, jeśli już to – *umożliwiają*. Jeśli ma pozostać w publicznych placówkach to na zasadzie pełnej fakultatywności. Należy również skreślić tę możliwość w odniesieniu do przedszkoli. W art. 15 ust. 2 należy skreślić termin *umowy*, gdyż w myśl art. 87 konstytucji, nie są one źródłami prawa powszechnie obowiązującego i wprowadzić termin *ustawy uchwalone po uzgodnieniu* i dalsze końcowe brzmienie tego ustępu byłoby zachowane w obecnym przepisie. W art. 15 ust. 3 skreślenia wymaga zdanie drugie, czego dobitnym uzasadnieniem jest art. 25 ust. 2 *in principio* konstytucji. Z tych samych względów powinien być przemyślany w art. 17 ust. 3 zwrot sugerujący finansowanie kapelanów (...) *z którymi odpowiednia instytucja zawrze stosowną umowę*. Skreślenia wymaga również ust. 2 i 3 art. 22 konkordatu, a póki on obowiązuje, to poza odczytywaniem go według punktu 6 wspomnianej deklaracji, sformułowanie ust. 2 *uwzględni potrzeby Kościoła biorąc pod uwagę jego misję* powinno być odczytywane łącznie, w koniecznej korelacji do słów ust. 4 *w miarę możliwości*. Jak wiadomo aktualna sytuacja finansowa Polski, w powiązaniu ze zjawiskami kryzysowymi państw Unii Gospodarczo-Walutowej (czyli strefy euro) jest trudna i niestabilna.

W nowej preambule nowego Porozumienia przydałoby się ze strony Rzeczypospolitej Polskiej odwołanie, w kontekście zapewnienia wolności religijnej, do: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich, wybranych dokumentów KBWE/OBWE, rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 36/55 – czyli Deklaracji w sprawie Wylimitowania Wszelkich Form Nietolerancji i Dyskryminacji Opartych na Religii lub Przekonaniach oraz Karty Praw Podstawowych UE, będącej częścią Traktatu z Lizbony. Jest pytanie, czy w nowej preambule postulowanego na przyszłość Porozumienia ze Stolicą Apostolską winny być przywoływane akty o charakterze *soft law* (typu rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy) w odniesieniu do wolności religijnej? W dotychczasowych umowach konkordatowych właściwie brak jest takich odniesień. Wydaje się, że ich wielość musiałaby prowadzić do ich wybiórczego traktowania i z konieczności powoływania się tylko na niektóre spośród nich. Poza tym, dyskusyjna na gruncie wewnętrznych porządków prawnych jest ich status normatywny. Stąd, doceniając rangę wolności religijnej i wolę zgodnej współpracy obu stron w zakresie jej realizacji w skali uniwersalnej, w duchu np. art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Rzeczypospolita Polska mogłaby zaproponować Stolicy Apostolskiej wyda-

nie wspólnego, niewiążącego prawnie dokumentu o randze politycznej (np. Wspólnej Deklaracji), o charakterze zbliżonym do *Memorandum of Understanding*, towarzyszącego podpisaniu nowego Porozumienia. W nim byłyby wyrażona m.in. wola wspólnego zabiegania o wolność sumienia i wyznania każdego człowieka, koordynowania wysiłków na rzecz pomocy humanitarnej i rozwojowej z myślą o rodzinie rodzaju ludzkiego. Przeredagowania wymaga art. 1 – w nawiązaniu do art. 2 projektu konwencji z 1988. Mógłby on mieć następującą postać –

Art. 1

Rzeczpospolita Polska w zgodzie z postanowieniami swojej konstytucji stwierdza, że jest państwem bezstronnym w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (niekonfesyjnym), gwarantującym wolność sumienia i religii.

Stolica Apostolska uznaje tak pojętą bezstronność Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska współdziałają dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego, w szczególności dla umacniania pokoju, przeciwdziałania niedostatkowi i wzmacniania więzów solidarności między ludźmi i narodami.

Nowa redakcja art. 8 ust. 3 powinna albo zawierać odesłanie albo odpowiednie sformułowania z ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W nowej redakcji wykazu dni świątecznych (dotychczasowy art. 9 ust. 1) w punkcie 2 wpisać należy Święto Trzech Króli. W kontekście art. 9 ust. 2 można zaproponować, aby porozumienie to przybrało postać wymiany not dyplomatycznych. Art. 12 – przy założeniu pozostania nauczania religii w szkołach publicznych konieczne jest wyraźne wpisanie klauzuli antydyskryminacyjnej, a nie jak obecnie „tolerancji”, w odniesieniu do przekonań religijnych i światopoglądowych. Wymaga tu ponadto przedyskutowania kwestia roli organów nadzoru pedagogicznego (dyrektorów, kuratorów oświaty) w odniesieniu do owych „innych spraw” wspomnianych w art. 12 ust. 4, a w art. 12 ust. 5, art. 13 i 17 ust. 1 i 2 – także należy zawrzeć klauzule antydyskryminacyjne. Ponadto w art. 17 ust. 1 należy uściślić, że chodzi o „publiczne” zakłady penitencjarne itd. W art. 16 ust. 1 i 2 szczególnego zaakcentowania na tle różnych praktyk w wojsku szczególnie lat 90. XX w. (np. „Modlitewnik Żołnierski”), o których w swoim czasie informowała w 1994 r. ówczesna Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Danuta Waniek – wymaga zasada dobrowolności. Należy rozważyć w nowym porozumieniu klauzulę temporalną, czyli okres na który zostanie ono podpisane (np. na 10 lat) z możliwością jego automatycznego przedłużania o kolejne okresy po upływie pierwszego.

Podsumowanie

Obecny konkordat wymaga zmian. Zbliżające się daty 2013 i 2018, o których wspomniano we Wstępie, każą zastanowić się nad na przykład przygotowaniem szerokiej konferencji przeglądowej w 20-lecie podpisania konkordatu w lipcu 2013 r. wraz z przedstawieniem konkretnych rekomendacji tworzących podstawy do zaplanowania jego renegotjacji oraz wezwania do szerokiej debaty społecznej na ten temat. Rozważenia wymagałoby powołanie Panelu Ekspertów analizujących różne aspekty stosowania tej umowy w naszym porządku prawnym. Proces monitoringu musi mieć charakter stały, nie „akcyjny”.

Spośród zaproponowanych sześciu sytuacji modelowych w kontekście przyszłości konkordatu, taktycznie optymalnym byłby wariant 2, w którym konkordat jest interpretowany według deklaracji interpretacyjnej z 15 IV 1997 r. Jest to wariant „wyjściowy”, a wariantem „dojścia” do nowego systemu są albo wariant 5 (jedno całościowe nowe „Porozumienie” a nie „K Konkordat” ze Stolicą Apostolską) albo 6 (pakiet nowych porozumień w miejsce jednej dotąd umowy, normujący wszystkie albo niektóre wybrane kwestie). Bardziej optymalny, bo poparty włoskimi doświadczeniami jest jednak wariant 5, który pozwala dokonać płynnego przejścia z jednej umowy starej (K Konkordat z 1993 r.) do zrewidowanej i całościowo nowej umowy. Okazją do powrotu do hasła renegotjacji konkordatu może być kwestia sfinalizowania nowej koncepcji finansowania Kościoła np. w systemie asygnacji podatkowej. Wówczas zaistnieje możliwość zawarcia najważniejszych punktów tej reformy łącznie z modyfikacjami dotychczasowego konkordatu już w nowym całościowym Porozumieniu.

Należy rozważyć w nowym Porozumieniu możliwość ustanowienia klauzuli temporalnej (czasowej), precyzującej – wzorem konkordatu łotewskiego z 1922 r. – okres trwania nowej umowy (np. na 10 lat), z automatyczną opcją przedłużenia jego mocy po upływie każdego pełnych okresów – o ile nie sprzeciwi się temu któraś ze stron. Nadawałoby to nowemu porozumieniu walor pożądaną elastyczności wobec zmienności różnych uwarunkowań; ale brak przedłużenia i stan „bezumowny” wywoła sprzeczność z obecnym art. 25 ust. 4 konstytucji.

System bezkonkordatowy nie jest możliwy z powodu uwarunkowań konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej (warianty 3 i 4). Nadto, jak zauważa M. Pietrzak, „Od dawna już trafnie zauważono, że najlepszym sposobem dokonania rozdziału [kościół od państwa – przyp. P.A.L.] jest uprzednie porozumienie. Albowiem tylko przez porozumienie moż-

liwe jest dokładne i precyzyjne rozróżnienie między zadaniami państwa i Kościoła oraz określenie, w sposób wykluczający możliwość rozbieżnych interpretacji, ich praw i obowiązków”⁷⁵. Komentując powyższe słowa należy zauważyć, iż ze względu na zwieńczenie struktury Kościoła Katolickiego w postaci Stolicy Apostolskiej, samo porozumienie na szczeblu krajowym (z KEP), nie zapewnia jego zupełności. Dopiero na poziomie relacji między państwem a Stolicą Apostolską – ze względu na wyznaniową strukturę ludności Polski – porozumienie może zostać osiągnięte. Zaproponowane zmiany w stosunku do obecnego konkordatu nie czynią ich bynajmniej „rewolucyjnymi”, a uściślającymi, w duchu równouprawnienia osób i związków wyznaniowych w RP, państwie, które jak głosi art. 1 naszej konstytucji – jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

STRESZCZENIE

Artykuł zawiera propozycje nowej regulacji umownej stosunków między Polską a Stolicą Apostolską, wywiedzionej ze stypulacji art. 25 ust. 4 Konstytucji RP. Nowe prawnomiędzynarodowe unormowanie wzajemnych stosunków powinno nazywać się „Porozumieniem”, a nie „Konkordatem” i powinno w odmienny od dotychczasowego (konkordatowego) ujęcia, uregulować wzbudzające kontrowersje dotychczasowe sformułowania, np. odnoszące się do nauczania religii. Z drugiej strony, postulowane przez autora docelowe Porozumienie, powinno zawierać kwestie nie unormowane w konkordacie z 1993 r. odnoszące się do duszpasterstw specjalnych Kościoła Katolickiego w Wojsku Polskim i Straży Granicznej. Podstawą dla postulatów nowej regulacji bilateralnej, jest dokonana w tymże artykule analiza krytyczna historycznych, politycznych (w tym w odniesieniu do polityki zagranicznej RP) i prawnych aspektów wzajemnych relacji polsko-watykańskich, ważnych przez wzgląd na strukturę wyznaniową Polski tudzież pontyfikat Papieża – Polaka w latach 1978–2005.

⁷⁵ M. Pietrzak, *Problem regulacji położenia prawnego Kościoła Katolickiego w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace z Nauk Politycznych” 1991, z. 28, s. 250.

Paweł Leszczyński

TOWARDS A NEW PROSPECTIVE CONTRACTUAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN THE POLISH REPUBLIC AND THE HOLY SEE (IN CONJUNCTION WITH THE ANALYSIS OF THE EXISTING BILATERAL RELATIONS)

The article contains proposals for a new regulations of relations between the Polish and the Holy See, which is related with a new interpretation of art. 25. 4 Constitution of Poland. The new law should be called “the Agreement” not “Concordat” and should be different from the current (concordat) regulations. On the other hand, postulated by the author the Agreement should include issues not governed in the concordat of 1993 relating to the Catholic Church in the Polish Army and Border Guard. The basis for the proposals of a new bilateral adjustment is critical analysis of historical, political and legal aspects of relations between the Polish-Vatican.

KEY WORDS: *Concordat, relations Republic of Poland – the Holy See, the Polish Constitution, agreement, the Polish foreign policy*