

KS. JÓZEF KRUKOWSKI
Lublin

SPÓR WOKÓŁ RATYFIKACJI KONKORDATU

I. UWAGI WSTĘPNE

Konkordat podpisany 28 VII 1993 r. między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, mimo upływu ponad dwóch lat od tej daty, nie wszedł w życie z powodu braku ratyfikacji, chociaż proces ratyfikacyjny tego typu umowy zazwyczaj trwa kilka miesięcy. Uzasadnione jest więc pytanie: kto może ratyfikować Konkordat i dlaczego dotychczas tego nie dokonał? Odpowiadając na to pytanie należy stwierdzić, że przyczyną tego jest spór wyreżyserowany przez przeciwników ratyfikacji. W celu wyjaśnienia źródeł tego sporu należy uwzględnić dwie płaszczyzny: prawną i ideologiczną.

Jeśli chodzi o płaszczyznę prawną, to odpowiedź jest prosta. Ratyfikacji konkordatu, jak każdej konwencji międzynarodowej, mogą dokonać suwerenne podmioty władzy każdej z zawierających ją stron.

Ze strony Stolicy Apostolskiej – zgodnie z zasadami prawa kanonicznego i międzynarodowego – podmiotem tym jest Papież, który zazwyczaj dokonuje ratyfikacji konkordatu natychmiast po uprzednim dopełnieniu wszystkich elementów ratyfikacyjnych przez stronę państwową. Papież Jan Paweł II zapewnia o swej gotowości ratyfikacji Konkordatu, lecz nie może tego dokonać z braku ratyfikacji ze strony polskiej.

Zasady dotyczące ratyfikacji konkordatu ze strony państwowej określa konstytucja każdego państwa, będącego jego stroną. Ze strony Państwa polskiego – w myśl art. 33 ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. *O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym*¹, zwanej małą konstytucją – ratyfikacji konwencji międzynarodowej dokonuje Prezydent RP. Jednak w wypadku, gdy ratyfikacja konwencji pociąga konieczność wprowadzenia zmian do ustawodawstwa lub nowe obciążenia fi-

¹ Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426.

nansowe państwa, Prezydent może ją ratyfikować po uzyskaniu upoważnienia w formie ustawowej uchwalonej przez obie izby parlamentu, czyli Sejmu i Senatu. Ponieważ omawiany Konkordat pociąga, chociaż w niewielkiej mierze, takie zmiany, Prezydent RP może go ratyfikować dopiero po wyrażeniu zgody przez obie izby parlamentu. Należy więc zastanowić się nad tym, dlaczego parlament dotychczas nie wyraził takiej zgody.

Przyczyną braku takiej zgody po stronie parlamentu są założenia ideologiczne, jakimi kierują się partie postkomunistyczne. Wkrótce po podpisaniu Konkordatu publicyści i politycy o rodowodzie komunistycznym podjęli bowiem kampanię przeciw jego ratyfikacji, narzucając opinii publicznej zarzuty sprzeczne z rzeczywistym znaczeniem Konkordatu i jego rolą w warunkach transformacji ustrojowych, zainicjowanych w 1989 roku.

II. ZNACZENIE KONKORDATU

Z natury swej konkordat jest instrumentem prawnym, mającym charakter dwustronnej konwencji międzynarodowej, którym posługują się strony, wyposażone w podmiotowość publiczno-prawną, w stosunkach międzynarodowych. Jego celem jest zagwarantowanie pokoju religijnego w danym społeczeństwie, w tym wypadku w społeczeństwie polskim. Szczególnie doniosłe znaczenie konkordatu tkwi w zabezpieczeniu stabilizacji w stosunkach między społecznością religijną i państwową, do których jednocześnie należą ci sami ludzie, jako obywatele i katolicy.

Nowy Konkordat polski ma służyć takim celom w warunkach transformacji ustrojowych, wiodących od totalitaryzmu komunistycznego do demokracji. Sytuacja Kościoła w Polsce w okresie totalitaryzmu – po zerwaniu Konkordatu z 1925 r. przez władze komunistyczne – była bowiem niestabilna, tymczasowa, uzależniona od arbitralnych decyzji kolejnych ekip partyjno-państwowych. Wolność religijna była arbitralnie limitowana. Dopiero w latach 1989-1993 wprowadzono ustawowe gwarancje tej wolności. Zawarcie Konkordatu ma nadać tym gwarancjom wyższy stopień stabilizacji.

Na takie właśnie znaczenie Konkordatu między Stolicą Apostolską i Polską wskazują oświadczenia przedstawicieli obu stron wypowiedziane 28 VII 1989 r. w momencie składania podpisów pod wspólnie wynegocjowanym dokumentem. Abp. Józef Kowalczyk, nuncjusz apostolski w Polsce, podpisując Konkordat w imieniu Stolicy Apostolskiej oświadczył: „[...] Konkordat, czyli umowa o najwyższej randze między społecznościami niezależnymi i autonomicznymi, Kościołem i Państwem, która staje się dziś rzeczywistością wynikającą z przemian zaistniałych w Rzeczypospolitej Polskiej i w Kościele po Soborze Watykań-

skim II – należy do wydarzeń o wymiarze dziejowym [...] Konkordat, będący wyrazem i owocem pełnej normalizacji stosunków między Państwem a Kościołem, ma służyć dobru Polski poprzez uwydatnienie praw i obowiązków wiążących obywateli żyjących w tym kraju. Troskę o zabezpieczenie tych praw w każdym narodzie i społeczeństwie Kościół i Jego Pierwszy Sługa, Ojciec Święty, uważa za część pasterskiej posługi związanej ze swym ewangelicznym posłannictwem”².

Przedstawiciel strony państwowej, prof. Krzysztof Skubiszewski, Minister Spraw Zagranicznych RP, podpisując Konkordat stwierdził: „[...] Nie mam wątpliwości, iż bez względu na to, co Polsce przyniesie czas bliższy i dalszy, zebrani razem w tej sali przeżywamy moment historyczny. Istniejąca od dwóch tysiącleci Stolica Apostolska i tysiącletnie Państwo Polskie znowu wiążą się ze sobą w tej jakże wypróbowanej formie prawnej, jaką jest Konkordat. Jest to pewien powrót, bo wiążujemy to, co zostało zerwane. Lecz przede wszystkim jest to wytyczenie drogi, którą pójdziemy”³.

Następca Skubiszewskiego na stanowisku Ministra Spraw Zagranicznych RP, Andrzej Olechowski, 13 XII 1994 r. na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu, odpowiadając na pytanie: „co daje Polsce Konkordat”, stwierdził, iż: „Daje uregulowanie stosunków z podmiotem prawa międzynarodowego w sposób najwyższy [...] Ze wszystkimi państwami na świecie i z wszystkimi podmiotami staramy się zawierać traktaty o randze najwyższej [...]. Zawarliśmy szereg traktatów takich wysokich, politycznie o najwyższej randze z wieloma państwami i podmiotami, w tym również ze Stolicą Apostolską”⁴.

Do tego, aby Konkordat spełnił funkcje, wynikające z jego natury i woli podpisujących go przedstawicieli stron, a tym samym uzyskał moc obowiązującą, konieczna jest ratyfikacja. Niestety na drodze do jego ratyfikacji zaistniały przeszkody natury ideologicznej, które sprawiły, iż Konkordat niezależnie od woli podpisujących go spełnia inną funkcję, a mianowicie: stał się dowodem braku dobrej woli po stronie elit politycznych o rodowodzie postkomunistycznym.

Przeciwnicy stabilizacji stosunków między Państwem i Kościołem wymyślili zarzuty i uruchomili mechanizm walki z Konkordatem, w którą włączone zosta-

² Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. M-277, czerwiec 1994 r. *Konkordat. Tekst-oficjalne oświadczenia*, s. 17-18.

³ Tamże, s. 18.

⁴ „Biuletyn Kancelarii Sejmu”. Z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską w dniu 13 grudnia 1994, nr 1121/II kad., s. 5.

ły instytucje polityczne. W konsekwencji wokół Konkordatu powstał spór, który przekształcił się w walkę z Kościołem, zwaną przez publicystów „zimną wojną religijną”. Walka z Konkordatem została włączona w kampanię wyborczą w 1993 r., a po uzyskaniu przez przeciwników Konkordatu większości w parlamencie nadal jest kontynuowana.

Dwa kolejne formalne wnioski o uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej, skierowane do Sejmu – pierwszy przez Rząd premier H. Suchockiej, a drugi przez Rząd premiera W. Pawlaka – napotkały silną blokadę po stronie większości parlamentarnej. Konkordat utkwiał więc w Sejmie RP jak w martwym punkcie.

Ponieważ odrzucenie przez Sejm wniosku o ratyfikację Konkordatu miałyby negatywne reperkusje w skali międzynarodowej, Sejm odłożył uchwalenie ustawy na dłuższy czas, aby uczynić z Konkordatu przedmiot przetargu w debacie nad projektem Konstytucji RP.

W dniu 1 VII 1994 r. Sejm podjął „uchwałę o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską”⁵, na mocy której powołał Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji (art. 1). Zadania tej Komisji dotyczą:

– oceny skutków prawnych, jakie nastąpią w przypadku uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych oraz innych ustaw; Komisja Nadzwyczajna miała zakończyć w tym zakresie prace i złożyć sprawozdanie do dnia 31 stycznia 1995 r.;

– oceny zgodności Konkordatu z uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucją; sprawozdanie w tym zakresie Komisja Nadzwyczajna ma złożyć nie później niż po upływie dwóch miesięcy od dnia uchwalenia projektu Konstytucji (par. 2). Ostateczne sprawozdanie Komisja Nadzwyczajna ma przedłożyć niezwłocznie po przeprowadzeniu referendum, pod które zostanie poddana nowa Konstytucja, jednak nie później niż do dnia 31 XII 1995 r. (par.3).

Po uchwaleniu przez Sejm takiej uchwały, jakiej nie podejmował on w stosunku do żadnej konwencji międzynarodowej, powstał spór o to: czy uchwała ta jest zgodna z obowiązującą Konstytucją? Przeciwno tej uchwale do Trybunału Konstytucyjnego zostały skierowane wnioski aż przez trzy podmioty, a mianowicie: 1. przez Prezydenta RP, 2. przez grupę posłów PSL, 3. przez grupę posłów UD. Zdaniem wnioskodawców uchwała uzależniająca ratyfikację Konkordatu od uchwalenia projektu przyszłej Konstytucji jest sprzeczna z obowiązującą Konstytucją. Zarzuty, jakie zostały przez nich zgłoszone, wskazywały na niezgodność tej uchwały z art. 1 obowiązującej Konstytucji, stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”, oraz z art.

⁵ M.P. z 1994, nr 39, poz. 326.

7 ustawy o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym.

Zdaniem wspomnianych wnioskodawców powyższa uchwała sejmowa jest niezgodna z Konstytucją, ponieważ uzależnia uchwalenie ustawy w sprawie ratyfikacji Konkordatu od faktu przyszłego i niepewnego, jakim ma być uchwalenie projektu Konstytucji. Natomiast prokurator zgłosił wniosek o umorzenie postępowania motywując go tym, iż zaskarżona uchwała sejmowa nie jest aktem normatywnym, lecz aktem konkretnym. Nadto przedstawiciel Sejmu zaargumentował, że Sejm cieszy się autonomią w podejmowaniu każdej uchwały dotyczącej umowy międzynarodowej, również tej, jaką niewątpliwie jest Konkordat. Oznaczałoby to, że Sejm może w sprawie ratyfikacji konwencji międzynarodowej podejmować także takie uchwały, które są sprzeczne z Konstytucją. Dziwne jest to, że po raz pierwszy z takiej autonomii Sejm skorzystał w odniesieniu do Konkordatu. Oznacza to brak woli poszanowania najwyższego autorytetu międzynarodowego, jakim jest Stolica Apostolska, i normalizacji sytuacji prawnej Kościoła w Polsce.

Ustosunkowując się do tych wniosków, Trybunał Konstytucyjny w – orzeczeniu niejednymyślnym (7 głosów za, 3 przeciw), w dniu 6 XII 1994 r. przychylił się do wniosku prokuratora. Trybunał postanowił więc umorzyć postępowanie w sprawie naruszenia przez Sejm Konstytucji, motywując to brakiem kompetencji do rozpatrzenia takiej sprawy. Inaczej mówiąc, Trybunał Konstytucyjny nie chciał zająć stanowiska co do meritum sporu, czyli rozstrzygnąć spór w sprawie niezgodności uchwały sejmowej z obowiązującą Konstytucją. Niewątpliwie jest to przejaw uległości większości Trybunału Konstytucyjnego wobec większości parlamentarnej. Od strony merytorycznej nie ulega bowiem wątpliwości, że jakkolwiek sam akt powołania Komisji Nadzwyczajnej jest aktem konkretnym, to powierzenie jej kompetencji do zadań, które ma realizować w dłuższym czasie, jest aktem normatywnym.

III. OCENA ZARZUTÓW

Wspomniana uchwała Sejmu z dnia 1 VII 1994 r. zawieszająca ratyfikację Konkordatu, poprzedzona została kampanią zarzutów dotyczących natury wszystkich konkordatów współczesnych, a w szczególności treści Konkordatu

polskiego⁶. Zarzuty te dały pretekst do podjęcia przez Sejm, wymienionej wyżej, uchwały zawieszającej ratyfikację Konkordatu.

Zarzuty te są różnorodne. Należy je zaliczyć do kilku grup.

1. Do pierwszej grupy należą zarzuty historycznie błędne, głoszące, że konkordaty zawierano tylko z państwami katolickimi w celu zagwarantowania Kościołowi katolickiemu przywilejów, nie mają więc znaczniejszej roli w ustalaniu relacji między Kościołem i państwami demokratyczno-liberalnymi. Sobór Watykański II – zdaniem autorów tej opinii – spowodował koniec epoki konkordatów. Po Soborze mogą być zawierane tylko układy cząstkowe. O bezpodstawności takich zarzutów świadczą fakty:

a) Po Soborze Watykańskim II praktyka zawierania konkordatów wcale nie wygasła. W okresie od 1964 r. do 1994 r. Stolica Apostolska zawarła 61 umów konkordatowych z 31 państwami, wśród których są zarówno państwa świeckie (Hiszpania, Włochy, Austria, Bawaria, Dolna Saksonia), jak też państwa wyznaniowe – muzułmańskie (Tunezja, Maroko), a także państwo wyznaniowe Izrael, w którym religią oficjalną jest religia Mojżeszowa. Niezależnie od tego, czy w tytule tych umów użyto nazwy „konkordat” czy „układ”, czy „konwencja”, mają one charakter uroczystych konwencji międzynarodowych. Są wśród nich umowy, które regulują szeroki zakres spraw, np. układy z Hiszpanią, układ z Włochami, umowa z Wenezuelą, konkordat z Kolumbią, układ podstawowy z Państwem Izrael (1993), jak również układy regulujące tylko zagadnienia wybrane, np. sprawy szkolne, sprawy duszpasterstwa wojskowego. Konkordaty współczesne nie narzucają żadnemu państwu charakteru katolickiego, wręcz przeciwnie, na ich mocy wprowadzono laicki charakter państw⁷.

b) Konkordat polski z 1993 r. jest typowym konkordatem posoborowym, który w sposób „ramowy” reguluje dość szeroki zakres spraw, chociaż nie czyni tego w stopniu wyczerpującym. Konkordat ten potwierdza bowiem zmiany, jakie w latach 1989-1993 zostały już wprowadzone do prawa polskiego na drodze ustawowej (nauczanie religii w szkołach publicznych, duszpasterstwo w zakładach zamkniętych), nadając im wyższy stopień stabilizacji. Całkowicie nowe elementy dotyczą tylko niektórych spraw, a w szczególności uznania skutków cywilnych małżeństw kanonicznych (art. 10). W takich sprawach strona państwowa zobowiązała się dokonać odpowiednich zmian w obowiązujących

⁶ Por. J. W i s ł o c k i, *Konkordat polski 1993. Tak, czy nie?*, Poznań 1993; M. P i e t r z a k, *Nowy Konkordat polski*, PiP, 44(1994), nr 1, s. 15-28; Wybór artykułów polemicznych opracowany przez Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. WA-61. Czerwiec 1994. *Konkordat*; oraz S-3A, Czerwiec 1994. Zapis stenograficzny z przebiegu debaty podczas seminarium zorganizowanego w Sali posiedzeń Senatu RP 29 czerwca 1994 r.

⁷ Szerzej problematyka ta została omówiona w publikacji książkowej: J. K r u k o w s k i, *Konkordaty współczesne. Doktryna-Teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995.

przepisach prawnych na drodze ustawowej (art. 10, ust. 6). Strony pozostawiają też pewne sprawy do uregulowania w przyszłości w formie nowej umowy dwustronnej, np. regulacja sytuacji finansowej instytucji kościelnych i wynagradzania duchowieństwa (art. 22)⁸. Taka metoda regulacji nie oznacza, że Konkordat zawiera luki, które trzeba usunąć w drodze renegotjacji podpisanego Dokumentu, ale że pewne sprawy zostały odłożone do uregulowania w formie ustawy lub nowej umowy dwustronnej.

2. Bezpodstawny jest zarzut, iż Konkordat nadaje Kościołowi katolickiemu i katolikom pozycję uprzywilejowaną w stosunku do innych Kościołów i Związków wyznaniowych, naruszając zasadę równouprawnienia Kościołów i Związków wyznaniowych. Zarzut ten spowodował emocjonalne reakcje ze strony przedstawicieli niektórych Kościołów mniejszościowych⁹.

Gwarancje wpisywane do Konkordatu polskiego absolutnie nie mają charakteru przywilejów. W Konkordacie tym, jak w innych konkordatach zawieranych po Soborze Watykańskim II, nie ma już wymiany przywilejów. Jego treścią są gwarancje wolności religijnej, wynikającej z godności ludzkiej, której nosicielem jest każdy człowiek. Konkordat ten jest oparty na takiej samej aksjologii, jak konstytucje współczesnych państw demokratycznych. Jego celem jest dostosowanie gwarancji wolnościowych do konkretnych potrzeb istniejących w Polsce na obecnym etapie przemian ustrojowych.

Przedmiotem norm wpisanych do Konkordatu polskiego są:

a) Ogólne zasady wzajemnych relacji, a mianowicie:

– zasada poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i państwa, każdego w swoim zakresie, oraz ich współdziałania dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego (art. 1). Taka zasada wyklucza więc zależność Kościoła od państwa, jak też państwa od Kościoła.

b) Gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, jakimi są:

– gwarancja poszanowania prawa rodziców do nauczania dzieci religii w przedszkolach, szkołach podstawowych i średnich (art. 12);
– gwarancje poszanowania prawa osób znajdujących się w zakładach zamkniętych (koszary wojskowe, szpitale, więzienia itp.) do spełniania praktyk religij-

⁸ W. G ó r a l s k i, W. A d a m c z e w s k i, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.*, Płock 1993, s. 117-122.

⁹ Tego rodzaju emocjonalne wypowiedzi miały miejsce m.in. podczas sympozjum nt. „Konkordat z 28.07.1993 r. a równouprawnienie wyznań” zorganizowanego 15 XII 1993 r. w Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie. Były tam także głosy rozsądne, a w szczególności wypowiedzi ks. bpa J. Narzyńskiego i ks. prof. Z. Łyko, wskazujące na pozytywne znaczenie Konkordatu także dla Kościołów mniejszościowych. Por. „Rocznik Teologiczny ChAT”, 25(1993), z. 2, s. 201-202.

nych, zgodnie z własnym sumieniem, i świadczenia im posług religijnych przez kapelanów (art. 16-17);

– gwarancje poszanowania prawa wiernych do zrzeszania się (art. 19);

c) Gwarancje wolności religijnej w wymiarze instytucjonalnym, a mianowicie:

– uznanie osobowości prawnej Kościoła i kościelnych jednostek organizacyjnych (art. 4);

– poszanowanie uprawnień Stolicy Apostolskiej do swobodnego mianowania biskupów (art. 7) i dokonywania zmian w strukturze organizacyjnej Kościoła w Polsce (art. 6).

Stolica Apostolska zobowiązała się też do pewnych ograniczeń w korzystaniu z należnej jej niezależności, a mianowicie do tego: iż nie będzie mianować na stanowiska biskupów osób nie mających obywatelstwa polskiego (art. 7, ust. 7), że granice diecezji mają pokrywać się z granicami Państwa polskiego (art. 6, ust. 2).

4. Bezpodstawny jest zarzut głoszący, iż zawarcie Konkordatu ze Stolicą Apostolską koliduje z zasadą równouprawnienia wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych. Źródłem tego zarzutu jest prymitywizm w pojmowaniu egalitaryzmu, według którego wszystkie Kościoły i Związki wyznaniowe są równe pod każdym względem, czyli bez względu na to, jakie są między nimi różnice. Takie pojmowanie równouprawnienia jest niezgodne z powszechnie przyjętą przez współczesne państwa demokratyczne – także przez polskie prawo konstytucyjne – zasadą, iż równouprawnienie różnych podmiotów prawa należy pojmować ze względu na określoną cechę, która jest im wspólna, przy jednoczesnym poszanowaniu istniejących między nimi różnic.

Zasady równouprawnienia Kościołów nie narusza więc fakt zawarcia przez Państwo konkordatu ze Stolicą Apostolską, skoro spośród wszystkich Kościołów i Związków wyznaniowych tylko Kościół katolicki, reprezentowany przez Stolicę Apostolską, posiada podmiotowość publiczno-prawną w stosunkach międzynarodowych, zaś inne Kościoły takiej podmiotowości nie posiadają, a tym samym są niezdolne do zawarcia konkordatu. Naruszenie zasady równości Kościołów i związków wyznaniowych wobec Państwa miałoby miejsce wówczas, gdyby również inne Kościoły taką podmiotowość posiadały, zaś Państwo odmawiałoby zawarcia z nimi konwencji międzynarodowej.

Z faktu zawarcia Konkordatu przez Państwo, respektujące zasadę równouprawnienia Kościołów i Związków wyznaniowych, wynika postulat rozszerzenie tych gwarancji wolnościowych, jakie wpisane zostały do Konkordatu, na inne Kościoły i Związki wyznaniowe, o ile są zdolne do skorzystania z tych gwarancji. Rozszerzenie to nie może jednak nastąpić w formie umów międzynarodowych, ponieważ inne Kościoły nie posiadają zdolności prawnej do ich

zawarcia. Właściwym instrumentem prawnym, służącym rozszerzeniu tych gwarancji, jest ustawa, której treść powinna być uzgodniona w drodze porozumienia z ich właściwymi przedstawicielami.

Społeczeństwo polskie, którego większość stanowią katolicy, ma słusze prawo do tego, aby normalizacja stosunków między Państwem i Kościołem katolickim nastąpiła w formie umowy konkordatowej, skoro Kościół posiada taką zdolność. Jeżeli władze państwowe odmawiają ratyfikacji Konkordatu, to dopuszczają się dyskryminacji większości swych obywateli należących do Kościoła katolickiego, zaś faworyzują stosunkowo niewielką grupę ateistów.

5. Bezpodstawny jest jeszcze inny zarzut głoszący, iż zawieranie konkordatów przez współczesne państwa demokratyczne stało się bezcelowe, gdyż miejsce konkordatów współcześnie zajęły wielostronne konwencje międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, gwarantujące również ochronę wolności religijnej wszystkim ludziom, bez względu na wyznanie¹⁰. Wielostronne konwencje międzynarodowe nie mogą bowiem zastąpić umów konkordatowych. Gwarancje wolnościowe wpisywane do wielostronnych konwencji międzynarodowych są bardzo ogólne, skoro mają być stosowane we wszystkich państwach będących ich stronami. Natomiast gwarancje wpisywane do umów konkordatowych, mimo że mają ten sam przedmiot, odznaczają się wyższym stopniem uszczegółowienia. Umowy konkordatowe są bowiem dostosowane do konkretnych warunków i potrzeb w danym kraju lepiej niż umowy wielostronne. Strony zawierające Konkordat polski w pełni zdawały sobie z tego sprawę i dały temu wyraz w preambule, stwierdzając, iż „kierują się powszechnymi zasadami prawa międzynarodowego, łącznie z normami dotyczącymi poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód oraz wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych”.

IV. KONKORDAT A KONSTYTUCJA

Konkordat, jak każda konwencja międzynarodowa, w hierarchii źródeł prawa zajmuje miejsce między konstytucją a ustawami zwykłymi. Uzasadnione więc jest pytanie dotyczące zgodności omawianego Konkordatu z obowiązującą Konstytucją. Strony zawierające Konkordat zadawały sobie z tego sprawę, czemu dały wyraz w preambule stwierdzając: „Rzeczpospolita Polska uwzględniła swe zasady konstytucyjne [...]”. Jednak przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu

¹⁰ Taką opinię odnotowuje B. Górowska w nocie bibliograficznej dotyczącej książki *Konkordaty współczesne*, (PiP, 50(1995), z. 9, s. 94).

podnieśli zarzut niezgodności między Konkordatem a obowiązującą Konstytucją PRL.

Zaistniał więc spór co do tego: czy art. 1 Konkordatu proklamujący „autonomię i niezależność Kościoła i Państwa, każdego w swoim zakresie” jest sprzeczny z art. 82 Konstytucji RP, głoszącym, że „Kościół jest oddzielony od Państwa”. Problem ten stał się przedmiotem wypowiedzi prof. T. Zielińskiego jako Rzecznika Praw Obywatelskich¹¹, a następnie na wniosek posłów SLD stał się przedmiotem debaty sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia ustawy o ratyfikacji Konkordatu. Rzecznik poprzestał na stwierdzeniu, iż inne jest brzmienie art. 1 Konkordatu niż art. 82, ust. 2 Konstytucji¹². Zaś większość posłów SLD i UP, wchodzących w skład Komisji, stanęło na stanowisku, iż art. 1 Konkordatu jest niezgodny z konstytucyjną zasadą „oddzielenia Kościoła od Państwa”. Jednak znakomita większość tej Komisji doszła do innego wniosku, tzn. uznała, że Konkordat nie narusza art. 82, ust. 2 Konstytucji RP. Taka rozbieżność stanowisk ma podłoże ideologiczne. Większość posłów SLD nadal trzyma się bowiem leninowskiej interpretacji separacji Kościoła od państwa, jaką Związek Radziecki narzucił władzom partyjno-państwowym PRL. Zapis konkordatowy nie koliduje natomiast z koncepcją separacji skoordynowanej, zwanej również przyjazną, jaka ukształtowała się w państwach demokratycznych Europy Zachodniej i znajduje akceptację w ustawodawstwie polskim od 1989 r.¹³

Zawarcie Konkordatu nie narusza również drugiej części tegoż ust. 2, art. 82 Konstytucji RP, stwierdzającej: „Zasady stosunku Państwa do Kościoła [...] określają ustawy”. Jest to opis stanu prawnego, jaki zaistniał po zerwaniu Konkordatu przez władze komunistyczne. Zapis ten nie zabrania natomiast zawarcia konwencji międzynarodowej ze Stolicą Apostolską w celu uregulowania sytuacji prawnej Kościoła w Polsce. Interpretacja przeciwna wynika z przyjęcia apriorycznego założenia ideologicznego o zwierzchnictwie państwa nad Kościołem.

¹¹ T. Zieliński, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, w swej opinii z dnia 26 IV 1994 r. z faktu, iż w art. 1 Konkordatu została użyta formuła inna niż w art. 82, ust. 2, Konstytucji, wnioskuje, że może to doprowadzić do wewnętrznej sprzeczności w systemie prawa.

¹² Dz.U. 1991, nr 61, poz. 259.

¹³ Takie stanowisko prezentują także W. Skrzydło i R. Mojak w artykule *Konkordat w świetle prawa konstytucyjnego* (w: *Nowy Konkordat a prawo polskie*, red. J. Krukowski, Warszawa 1994, s. 63-83, a zwłaszcza s. 79), gdzie stwierdzają: „[...] nie ma wyraźnych podstaw do postawienia tezy, że Konkordat pozostaje w sprzeczności z obowiązującą w tym zakresie konstytucyjną zasadą rozdziału”.

V. NASTĘPSTWA KONKORDATU DLA PRAWA POLSKIEGO

Pierwsze z zadań, jakie Sejm powierzył Komisji Nadzwyczajnej, dotyczy ustalenia następstw wynikających z ratyfikacji Konkordatu dla prawa polskiego.

Przeciwnicy ratyfikacji wysunęli bowiem zarzut niezgodności Konkordatu z obowiązującymi ustawami i wysunęli postulat renegotjacji w celu dostosowania go do obowiązujących ustaw. Autorzy tego zarzutu i postulatu wykazują ignorancję powszechnie przyjętych zasad dotyczących relacji między prawem krajowym i międzynarodowym. Transformacja Konkordatu, jako konwencji międzynarodowej, następuje bowiem w innym kierunku, tzn. ustawy dostosowuje się do norm prawa międzynarodowego a nie odwrotnie¹⁴.

Po wyjaśnieniu bezpodstawności zarzutu dotyczącego niezgodności Konkordatu z obowiązującymi ustawami, przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu zgłosili więc inny zarzut, że ratyfikacja Konkordatu pociągnie za sobą konieczność nowelizacji kilkudziesięciu, a przynajmniej kilkunastu ustaw.

Wyjaśnieniem powyższych zarzutów zajęła się Komisja Nadzwyczajna, która powołała Podkomisję ds. ustaw okołokonkordatowych. Podkomisja ta w wyniku długich debat przychyliła się do stanowiska ekspertów i w swoim sprawozdaniu, które zostało przyjęte przez większość Komisji Nadzwyczajnej, orzekła, że w związku z ratyfikacją Konkordatu niezbędna jest nowelizacja odpowiednich artykułów tylko kilku ustaw.

Wyraźnej transformacji w drodze nowelizacji dotychczasowych ustaw trzeba dokonać tam, gdzie Konkordat odsyła do prawa polskiego ze wskazaniem zmian, jakich należy w nim dokonać. Taka konieczność zachodzi tylko w dwóch wypadkach:

a) Pierwszym z nich jest art. 10, dotyczący uznania skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego, ponieważ zawiera normę, która nie nadaje się do bezpośredniego stosowania. Konkordat w tym wypadku zobowiązuje stronę państwową „do dokonania koniecznych zmian w prawie polskim”. Konkordat nie podaje tu bliżej, jakie akty normatywne mają być zmienione, pozostawiając to uznaniu strony państwowej. Komisja uznała, że w tym celu należy dokonać nowelizacji odpowiednich artykułów następujących ustaw:

1. ustawy – prawo o aktach stanu cywilnego (art. 12, ust. 1; art. 17, ust. 2; art. 53; art. 61 i 62);
2. ustawy zwanej „kodeks prawa rodzinnego i opiekuńczego” (art.: 1, 5, 6, 9, 22 i 56);
3. kodeksu postępowania cywilnego (art. 434).

¹⁴ Por. A. M a c z y ń s k i, *Znaczenie Konkordatu dla polskiego systemu prawa*, [w:] *Rola i znaczenie Konkordatu 1993*, red. J. Dyduch, Kraków 1994, s. 85-86.

Nowelizując te ustawy należy uznać skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego, zawartego według formy obowiązującej w Kościele katolickim, rozszerzyć także na małżeństwa zawarte w innych Kościołach i Związkach wyznaniowych, o ile Kościoły te posiadają formę prawną zawarcia małżeństwa religijnego.

Projekty tych zmian powinny być przez Rząd przedłożone do Sejmu wraz z wnioskiem o uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej. Jednak do tej pory Rząd takich projektów nie przygotował, dając tym samym dowód braku dobrej woli.

b) Drugi wypadek konieczności wprowadzenia innowacji na drodze ustawowej przewidziany jest w art. 15, ust. 3 Konkordatu odnośnie do dotacji Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie. Jest to jedyne nowe zobowiązanie finansowe Państwa na rzecz instytucji kościelnych, ponieważ zobowiązanie na rzecz KUL-u jest powtórzeniem gwarancji zawartej we wcześniejszej ustawie z 14 VI 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu Państwa¹⁵. Transformacja tego zobowiązania wobec PAT-u może nastąpić w ustawie budżetowej na nowy rok po ratyfikacji Konkordatu. Bezpodstawne są zarzuty, że Konkordat wprowadza inne zobowiązania finansowe Państwa na rzecz Kościoła katolickiego.

Komisja Nadzwyczajna rozpatrzyła także inny zarzut głoszący, iż art. 8 Konkordatu wprowadza zakaz udzielania pochówku niekatolików na cmentarzu katolickim, którym przeciwnicy Konkordatu posłużyli się w celu zbulwersowania środowisk niekatolickich. Rzeczowa analiza porównawcza tekstu art. 8 Konkordatu oraz odpowiednich przepisów prawa kanonicznego i prawa polskiego wykazała całkowitą bezpodstawność tego zarzutu. Z tekstu art. 8 wyraźnie wynika, że zawarta w nim gwarancja „nienaruszalności” cmentarzy i miejsc kultu oznacza zakaz przeznaczania ich na inne cele, tzn. na cele świeckie, np. na budowę osiedla mieszkaniowego na cmentarzu, lecz absolutnie nie daje podstawy do takiej interpretacji, jaką wymyślili przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu. Konkordat nie wprowadza zmian do obowiązujących w tej materii przepisów odnośnie do pochówku niekatolików na cmentarzu katolickim. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. takiego zakazu nie zawiera. Konkordat nie uchyła również zasady wpisanej do art. 45, ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego: „W miejscowościach, gdzie nie ma cmentarzy komunalnych, zarządy cmentarzy (katolickich – J. K.) umożliwiają pochowanie na cmentarzach, o których mowa w ust. 1, na równych prawach także innych zmarłych”.

c) W celu rozszerzenia gwarancji wolnościowych, jakie zostały wpisane do Konkordatu w odniesieniu do Kościoła katolickiego, na inne Kościoły i związki

¹⁵ Dz.U. z 1991, nr 61, poz. 259.

wyznaniowe działające legalnie w Polsce, należy dokonać nowelizacji „ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r.”

Na takim stanowisku stanęła większość Komisji Nadzwyczajnej w swoim sprawozdaniu z dnia 31 I 1995 r. Należy jednak zauważyć, że Sejm na kilku posiedzeniach odkładał ustosunkowanie się do tego sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej.

Należy nadto zauważyć, że Konkordat – mimo że jego ratyfikacja została zawieszona – spełnia funkcję promocyjną względem Kościołów mniejszościowych. W okresie, jaki upłynął od podpisania Konkordatu, Sejm dokonał bowiem prac legislacyjnych w celu dostosowania sytuacji prawnej Kościołów mniejszościowych do sytuacji Kościoła katolickiego, określonej w Konkordacie. Wynikiem tych prac są ustawy dotyczące sytuacji prawnej następujących Kościołów mniejszościowych: Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego i Kościoła Ewangelicko-Reformowanego (ustawy z 13 V 1994) r.¹⁶, oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów, Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, Kościoła polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (ustawy z dnia 30 VI 1995 r.¹⁷ Należy więc stwierdzić, że Konkordat nie tylko nie dyskryminuje Kościołów mniejszościowych i Związków wyznaniowych, ale pośrednio spełnia względem nich rolę promocyjną.

Drugim zadaniem, jakie zostało wyznaczone Komisji Nadzwyczajnej, jest ustalenie zgodności Konkordatu z projektem nowej Konstytucji RP. Zadania tego Komisja nie może wykonać, dopóki projekt Konstytucji nie zostanie przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe. Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Prezydenta RP i posłów należących do mniejszości parlamentarnej nie spowodowały zmiany uchwały sejmowej z 1 VII 1994 r. Należy przy tym zauważyć, iż do art. 16, ust. 4, projektu jednolitego Konstytucji w wersji, która uzyskała poparcie większości Komisji Konstytucyjnej, jest zapis głoszący, iż „Stosunki między Państwem a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską [...]”. Znaczy to, że w projekcie Konstytucji RP, przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, znalazł akceptację zapis uznania konkordatu jako właściwej formy regulacji stosunków między Państwem a Kościołem katolickim.

¹⁶ Dz.U. z 1994, nr 73, poz. 323-324.

¹⁷ Dz.U. z 1995, nr 17, poz. 479-482.

VI. STANOWISKO STOLICY APOSTOLSKIEJ

Stolica Apostolska wstrzymuje się od udziału w tych kontrowersjach, jakie toczą się wokół ratyfikacji Konkordatu. Nuncjusz Apostolski w Polsce, abp. Józef Kowalczyk, w swoim oświadczeniu ogłoszonym podczas Walnego Zebrania Kanonistów Polskich 24 X 1994 r. publicznie stwierdził, iż:

1. „Stolica Apostolska jest gotowa ratyfikować umowę w każdej chwili, jeśli tylko nastąpi ratyfikacja Konkordatu ze strony polskiej. Stolica Apostolska nie ma żadnych wątpliwości odnośnie treści zapisu konkordatowego oraz zakresu znaczeniowego użytych w nim pojęć, i dlatego nie będzie sporządzać żadnych dodatkowych wyjaśnień związanych z poszczególnymi artykułami tego dokumentu [..]. Stolica Apostolska nie widzi potrzeby nowych lub dalszych negocjacji [...]. Stolica Apostolska uważa, że nieporozumienia czy wątpliwości podnieszone w Polsce odnośnie zapisów konkordatowych może kompetentnie wyjaśnić instytucja państwowa [...] oraz ośrodki o charakterze prawno-traktatowym czy naukowym, zarówno świeckie, jak i kościelne, przy współdziałaniu Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski, Komisji Prawnej Episkopatu lub w ostateczności także Komisji Wspólnej”.

2. Stolica Apostolska „nie oczekuje ze strony Państwa Polskiego żadnych przywilejów dla Kościoła Katolickiego w związku z konkordatem. Owszem, przyjmuje z zadowoleniem zaawansowane inicjatywy legislacyjne mające na celu przyznanie innym Kościołom w Polsce statusu prawnego podobnego do unormowań zapisanych w Konkordacie. W ten sposób Konkordat służy pośrednio także innym Kościołom i Związkom Wyznaniowym”¹⁸. Ojciec Święty Jan Paweł II wykazuje zainteresowanie tymi zmianami, jakie dokonują się w Polsce, i wyraża nadzieję, że nastąpi poprawa we wzajemnych stosunkach między Państwem i Kościołem. W przemówieniu wygłoszonym do nowego ambasadora RP przy Stolicy Apostolskiej, Stefana Frankiewicza, Jan Paweł II wyraził się następująco: „Mam nadzieję, że ta misja Kościoła zostanie w pełni doceniona, a wyrazem tego będzie ratyfikacja Konkordatu. Stolica Apostolska z uwagą śledzi tę sprawę. W procesie przemian dokonujących się w Polsce Konkordat kształtuje podstawy prawne dla właściwego ułożenia stosunków pomiędzy Kościołem a Państwem. Ta międzynarodowa umowa sprzyja budowaniu w Polsce demokratycznego państwa, w którym panuje ład prawny, moralny i społeczny oraz harmonijne współzycie i współdziałanie wszystkich obywateli. Konkordat jest wyrazem służby społeczeństwu i dobru wspólnemu, a zarazem nawiązuje do wielowiekowej chrześcijańskiej tradycji narodu. Kościół pragnie wspólnie z wszystkimi ludźmi dobrej woli budować lepszą przyszłość Ojczyzny”.

¹⁸ „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich”, 4(1994), nr 2, s. 8-9.

VII. STANOWISKO EPISKOPATU POLSKI

W postawie Episkopatu Polski wobec trudności, na jakie napotyka wniosek o ratyfikację Konkordatu, należy wyróżnić dwa rodzaje działań: oświadczenia skierowane do wiernych i próby dialogu z przedstawicielami Rządu w celu przygotowania Deklaracji wyjaśniającej wątpliwości interpretacyjne.

1. Ze strony Konferencji Episkopatu Polski oraz Prymasa Polski wyszło już szereg oświadczeń, wyjaśniających znaczenie Konkordatu oraz źródła trudności, na jakie napotyka proces ratyfikacyjny po stronie Rządu i Sejmu RP. W oświadczeniu Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski z dnia 29 IV 1994 r. czytamy m.in.: „Wyrażamy ubolewanie, że czyni się z Konkordatu przedmiot walki ideologicznej i światopoglądowej. Przez swoją tendencyjność bierze ona górę nad rzeczową dyskusją i antagonizuje społeczeństwo w okresie, gdy szukanie wspólnych rozwiązań stanowi palącą potrzebę. Przyczyną wprowadzanych antagonizmów nie są obiektywne trudności, lecz brak uznania prawa Kościoła do obecności w społeczeństwie i państwie. Brak ten stanowi dla wielu trudną do przezwyciężenia spuściznę ideologii, która usiłowała określać status katolickiej większości społeczeństwa na zasadzie dyktatu jednej partii [...] Wyrażamy przekonanie, iż podnoszone wątpliwości, dotyczące Konkordatu, mogą być łatwo rozwiązane w polskim ustawodawstwie państwowym i kościelnym, bez dyskryminowania kogokolwiek i z zachowaniem praw dla wszystkich wyznań”¹⁹.

2. Sekretarz Generalny Konferencji Episkopatu Polski, ks. bp. T. Pieronek, ustosunkował się pozytywnie do propozycji wysuniętej przez stronę partyjno-państwową w sprawie wątpliwości, jakie powstały w interpretacji tekstu Konkordatu po stronie państwowej. Instrumentem, mającym służyć wyjaśnieniu tych wątpliwości, miała być „Deklaracja” przygotowana przy udziale ekspertów Rządu i Sekretariatu Episkopatu. Jednak dotychczasowe negocjacje, prowadzone przy udziale Komisji Wspólnej Episkopatu Polski i Rządu RP, nie doprowadziły do pozytywnych rezultatów, z powodu braku dobrej woli po stronie Rządu. Jeśli Rząd nadal pozostanie na takim stanowisku, przygotowanie takiej wspólnej deklaracji, chociaż nie byłaby źródłem prawa – jest mało prawdopodobne.

¹⁹ *Słowo biskupów o Konkordacie z 26 sierpnia 1993 r.; Oświadczenie Prymasa Polski w sprawie Konkordatu i jego ratyfikacji z 6 stycznia 1994 r.*, [w:] G ó r a l s k i, A d a m c z e w s k i, dz. cyt., s. 179-186.

VIII. STANOWISKO RZĄDU

Na to, jakie jest stanowisko Rządu, który tworzy koalicja SLD i PSL, wskazuje publiczna wypowiedź ministra M. Borowskiego, szefa Urzędu Rady Ministrów w rządzie premiera J. Oleksego²⁰. Z wypowiedzi tej wynika, że Rząd nie przygotował dotychczas ustaw okołokonkordatowych, a nawet zgłasza postulaty renegocjacji Konkordatu w sprawach, które nie zostały uregulowane w Konkordacie z 28 VII 1993 r., np. w sprawie pensji dla nauczycieli religii w szkołach publicznych lub wprowadzenia „koniecznych zmian” w sytuacji finansowej Kościoła, mimo że sprawy finansowe Konkordat pozostawia do uregulowania w formie nowej umowy (art. 22, ust. 2), która może być zawarta w przyszłości po ratyfikacji podpisanego już Konkordatu.

Wszystko to wskazuje, że istotne przeszkody, na jakie napotyka ratyfikacja Konkordatu, nie mają charakteru merytorycznego lub formalnego, lecz ideologiczny. Istotnym ich źródłem jest brak dobrej woli po stronie partii politycznych tworzących koalicję rządzącą.

A DISPUTE AROUND THE RATIFICATION OF THE CONCORDAT

S u m m a r y

In the beginning the author poses the following issue: why the Concordat signed on 28th July, 1993, between the Holy See and the Polish Republic has not been ratified, albeit more than two years have passed since then.

To answer this question the author states that on the part of the Holy See there are not obstacles to ratify the Concordat, having satisfied some necessary conditions on the Polish part. Unfortunately, there are obstacles on the Polish side. The adversaries of the ratification, who come from the post-communist milieu, have initiated an ideological dispute called "a religious cold war". They raised objections which have no objective foundation in the Concordat.

Despite the fact that the then president, Lech Wałęsa, was in favour of the ratification of the Concordat, he could not enforce as there was no statutory agreement from the Sejm. In order to curb the process of ratification the Sejm of the Polish Republic made a resolution on 1st July, 1994, on "the course of works on the law of the ratification of the Concordat", by virtue of which it set up an Extraordinary Committee and entrusted it with a twofold task: 1) to evaluate the legal effects for the Polish law should the ratification law be passed; 2) to evaluate the conformity between the Concordat and the draft of the Constitution which will be passed by the National Assembly.

²⁰ „Trybuna” z 2 XI 1995 r.

The Extraordinary Committee stated that in order to adjust Polish legislation to the Concordat some passages of a couple of laws should be amended. The government of prime minister J. Oleksy, formed by the post-communist coalition, has prepared no projects of this amendment, and calls for a renegotiation of the Concordat. The Holy See sees no need for such a renegotiation.

Now the second tasks cannot be fulfilled by the Committee before the passing of the bill of the Constitution. It lays a sort of "trap", intended to make the Polish Episcopate accept the bill of the Constitution without any reservations.

Translated by Jan Kłós