

JÓZEF KRUKOWSKI

Lublin

## REFLEKSJE PO RATYFIKACJI KONKORDATU

### I. DONIOSŁOŚĆ KONKORDATU

Ratyfikacja konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską<sup>1</sup>, po przeszło czteroletniej burzliwej debacie, stanowi właściwą okazję do refleksji nad doniosłością tego wydarzenia w skali krajowej i międzynarodowej. W refleksji tej należy spojrzeć na konkordat jako instrument pokojowej normalizacji stosunków między Państwem a Kościołem katolickim w formie uroczystej umowy międzynarodowej. Niewątpliwie do obiektywnej oceny tego wydarzenia potrzebna jest perspektywa historyczna. Sądzę, że obecnie można to uczynić w drodze pewnej retrospekcji, tj. uwzględniając kontekst przemian społeczno-politycznych, jakie dokonały się w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej po II wojnie światowej.

Na historyczny wymiar tego wydarzenia w skali międzynarodowej wskazuje funkcja, jaką konkordat spełnia w procesie przemian ustrojowych dokonujących się w Europie Środkowo-Wschodniej, polegających na przechodzeniu od totalitaryzmu komunistycznego do demokracji, których integralnym elementem jest zerwanie z polityką cesaropapizmu komunistycznego. Spoglądając na to wydarzenie w tej perspektywie, sądzę, iż w dziejach relacji między Państwem a Kościołem w Polsce po II wojnie światowej ratyfikacja konkordatu ma znaczenie przełomowe, dla innych zaś państw postkomunistycznych

---

<sup>1</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską został podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r., ratyfikowany 23 lutego 1998 r. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła w Watykanie 25 marca 1998 r. (Dz.U. 1998, nr 31, poz. 318). Zgodnie z art. 29 tegoż Konkordatu, jego wejście w życie nastąpiło „po upływie jednego miesiąca od dnia wymiany dokumentów ratyfikacyjnych”.

ma znaczenie modelowe. Znamienne jest, iż konkordat polski jest chronologicznie pierwszym konkordatem podpisanym przez Stolicę Apostolską z państwem postkomunistycznym. Mimo że wniosek o ratyfikację konkordatu przez kilka lat był blokowany, to jednak sam fakt podpisania konkordatu miał wpływ inspirujący na rządy innych państw tej części Europy. W ślad za Polską poszły bowiem takie państwa jak Chorwacja, Węgry, Słowacja, Czechy, podejmując negocjacje w celu uregulowania swych stosunków z Kościołem katolickim w formie umów międzynarodowych ze Stolicą Apostolską. Co więcej, niektóre z tych państw, jak Chorwacja i Węgry, wyprzedziły Polskę datą ich ratyfikacji.

Istotne znaczenie konkordatu w skali krajowej tkwi w konsekwencjach, jakie wynikają z niego dla społeczeństwa polskiego, którego olbrzymią większość stanowią katolicy.

W sensie polityczno-prawnym ratyfikacja konkordatu kończy stan tymczasowości w dziedzinie regulacji relacji między Państwem a Kościołem, jaki zaistniał w 1945 r., tj. w momencie zerwania przez władze komunistyczne konkordatu z 1925 r. Niewątpliwie już władze komunistyczne zdawały sobie sprawę z tego, iż normalizacja stosunków między państwem i Kościołem katolickim w Polsce powinna nastąpić w formie konwencji międzynarodowej ze Stolicą Apostolską. Dlatego w 1974 r. nawiązały prowizoryczne stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską i podjęły negocjacje w ramach tzw. dwóch zespołów roboczych. Jednakże doświadczenia historyczne dowiodły, iż władze komunistyczne – z powodu przywiązaniu do swych założeń ideologicznych – okazały się niezdolne do zawarcia konkordatu. Znamienne rzeczą jest, iż podobną niezdolnością wykazał się – zdominowany przez ugrupowania postkomunistyczne – Sejm III Rzeczypospolitej w latach 1993-1997.

Następnie istotnym skutkiem ratyfikacji konkordatu w skali krajowej jest wyższy stopień stabilizacji w stosunkach Państwo–Kościół aniżeli na podstawie regulacji wyłącznie ustawowych. Dlatego ratyfikacja konkordatu rodzi po stronie większości społeczeństwa polskiego poczucie bezpieczeństwa i większej pewności prawnej co do możliwości uzewnętrzniania swych przekonań w życiu publicznym. Ratyfikując konkordat suwerenne władze III Rzeczypospolitej zobowiązały się bowiem, iż w przyszłości nie będą jednostronnie dokonywać takich zmian w sytuacji prawnej Kościoła, a zwłaszcza nie będą wprowadzać takich ograniczeń w dziedzinie wolności religijnej, które byłyby sprzeczne z treścią konkordatu.

Ratyfikacja konkordatu jest wyrazem woli definitywnego zerwania przez Państwo z – narzuconym przez ZSRR i pozostające na jego usługach władze PRL – systemem separacji wrogiej i potwierdzenia woli kontynuacji procesu

wprowadzania systemu separacji skoordynowanej<sup>2</sup>, ukształtowanego znacznie wcześniej w państwach demokratycznych Europy Zachodniej (Niemcy, Hiszpania, Włochy), a zainicjowanego w Polsce w 1989 r.

Przedmiotem norm wpisanych do konkordatu są przede wszystkim gwarancje wolności religijnej w zakresie uzewnętrzniania swych przekonań religijnych i światopoglądowych w życiu publicznym. Dlatego skutkiem ratyfikacji konkordatu jest po stronie społeczeństwa poczucie pewności prawnej co do możliwości realizacji tej wolności przez wszystkich ludzi odczuwających potrzeby religijne, a nie tylko przez stosunkowo wąską grupę ludzi niewierzących, jak to miało miejsce w okresie komunistycznym.

Poczucie pewności wynika z natury zobowiązań prawnych, jakie podjęte zostały przez dwa podmioty publicznego prawa międzynarodowego – Stolicę Apostolską i najwyższe organy Państwa Polskiego. Wpisane do konkordatu zobowiązania nie mogą być jednostronnie zmienione przez jedną z dwóch stron, czyli wyłącznie na drodze ustawowej. Nie należy jednak sądzić, iż konkordat jest „umową wieczystą”, której absolutnie nie można zmienić. Normy wpisane do konkordatu można bowiem poddać nowelizacji z zachowaniem procedury określonej przez prawo międzynarodowe.

Z doświadczeń, jakich dostarczyła debata wokół ratyfikacji konkordatu – trwająca od podpisania 28 lipca 1993 r. aż do ratyfikacji 23 lutego 1998 r. – wynika, iż uzyskanie zgody parlamentu na jego ratyfikację nie było sprawą łatwą do osiągnięcia. Stosunkowo długi okres oczekiwania spowodowany został uporem ugrupowań postkomunistycznych (SLD, UP, część PSL i UW), które posiadały większość w parlamencie poprzedniej kadencji. Wkrótce po podpisaniu konkordatu stał się przedmiotem osobliwej „gry politycznej”<sup>3</sup>. Przeciwnicy ratyfikacji konkordatu usiłowali zastraszyć społeczeństwo, narzucając przy użyciu mass mediów błędne opinie o wielkich zagrożeniach, jakie mają wyniknąć z jego ratyfikacji. Głosili oni m.in., że ratyfikacja konkordatu pociągnie za sobą konieczność nowelizacji wielkiej liczby obowiązujących dotychczas ustaw, pogwałcenie Konstytucji RP, nadanie państwu charakteru wyznaniowego, dyskryminację niekatolików<sup>4</sup>. Przez kilka lat trzeba było

---

<sup>2</sup> Por. J. K r u k o w s k i, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 48-50.

<sup>3</sup> Por. *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993-1996*, oprac. Cz. Janik, Warszawa 1997; J. K r u k o w s k i, *Spór wokół ratyfikacji Konkordatu*, [w:] *Kościół w życiu publicznym*, Częstochowa 1996, s. 209-246; W. G ó r a l s k i, *Konkordat polski 1993*, Warszawa 1998.

<sup>4</sup> Por. J. W i s ł o c k i, *Konkordat polski. Tak czy nie?*, Poznań 1993; t e n ż e,

wyjaśniać społeczeństwu właściwe znaczenie norm konkordatowych<sup>5</sup>, a w toku debaty nad projektem nowej Konstytucji RP czuwać, aby do tego projektu nie wpisano norm sprzecznych z konkordatem<sup>6</sup>.

Ratyfikacja konkordatu stała się możliwa dopiero po nowych wyborach parlamentarnych we wrześniu 1997 r., w wyniku których partie polityczne kierujące się wrogością wobec Kościoła utraciły przewagę w parlamencie. Ratyfikacja konkordatu w pewnej mierze jest więc owocem sukcesu wyborczego ugrupowań politycznych skupionych wokół AWS i znacznej części społeczeństwa, która udzieliła im poparcia w tych wyborach.

Konkordat polski z 1993 r. należy do nowej generacji konkordatów współczesnych, tzn. posoborowych. Elementem, który jest wspólny dla tych konkordatów, jest recepcja podstawowych zasad doktryny Soboru Watykańskiego II na temat wolności religijnej oraz relacji między państwem i Kościołem<sup>7</sup>.

Oryginalnym elementem konkordatu polskiego jest dostosowanie tych zasad do konkretnego kontekstu kulturowego i społeczno-politycznego. Z jednej strony do konkordatu polskiego wpisane zostały pewne rozwiązania charakterystyczne dla państw Europy Zachodniej, z którymi łączą nas wspólne korzenie kultury chrześcijańskiej, ale z drugiej strony konkordat polski w pewnej mierze różni się od nich z racji odmiennych warunków politycznych. Podczas gdy konkordaty z państwami Europy Zachodniej (Hiszpania i Włochy) zostały zawarte w warunkach przechodzenia od modelu państwa wyznaniowego katolickiego do państwa świeckiego, to konkordat polski jest zawarty w warunkach przechodzenia od totalitarnego państwa ateistycznego do demokratycznego państwa świeckiego.

---

*Konkordat kościelnych przywilejów*, „Wprost”, 1993, nr 32 (z 8 IX), s. 23-25; *Wątpliwości wobec Konkordatu*, „Państwo i Prawo”, 49(1994), nr 7-8, s. 13-18; M. P i e t r z a k, *Nowy Konkordat polski*, „Państwo i Prawo”, 49(1994), nr 1, s. 15-28.

<sup>5</sup> 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 1994; J. K r u k o w s k i (red.), *Nowy Konkordat a prawo polskie*, Warszawa 1994; J. D y d u c h (red.), *Rola i znaczenie Konkordatu*, Kraków 1994; J. G r u c a, *Spór o Konkordat*, Warszawa 1994.

<sup>6</sup> J. K r u k o w s k i, *Państwo a Kościoły i związki wyznaniowe w projekcie konstytucji RP*, [w:] *Ocena projektu konstytucji RP*, Lublin 1996, s. 141-169; R. S o b a ń s k i, *Niezależność i autonomia Kościoła i państwa podstawową przestanką Konkordatu*, „Ateneum Kapałńskie”, 122(1996), z. 1, s. 16-27; B. T r z e c i a k, *Relacje państwo-Kościół. Konkordat 93-98*, Warszawa 1998, s. 34-46.

<sup>7</sup> Por. K r u k o w s k i, *Kościół i państwo*, s. 81-128; t e n ż e, *Konkordaty współczesne. Doktryna-teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995.

Konkordat z 1993 r. nie jest wzorowany na poprzednim konkordacie polskim z 1925 r., który wygasł przez długotrwałe *desuetudo*. W obecnym konkordacie nie ma takich zapisów, które by nadawały państwu charakter wyznaniowy katolicki – nawet w wersji konfesyjności otwartej, jakim była II Rzeczpospolita. Gdyby nawet konkordat z 1925 r. nie stracił mocy obowiązującej, to należałoby poddać go rewizji w celu dostosowania do zasad soborowych i nowych warunków społeczno-politycznych.

Powyższe refleksje dotyczą oceny konkordatu z pewnej perspektywy historycznej. W dalszych refleksjach zostanie zwrócona uwaga bardziej na przyszłość, a mianowicie na wynikające z ratyfikacji konkordatu następstwa dla prawa polskiego. W tym celu zostanie przeprowadzona analiza porównawcza norm wpisanych do konkordatu z normami konstytucyjnymi oraz normami ustaw zwykłych.

Przystępując do tego zadania, należy zauważyć, iż konkordat z 1993 r. składa się z dwóch istotnych części: preambuły – określającej podstawowe założenia – i 28 artykułów, w których zawarte są normy prawne.

## II. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA – PREAMBUŁA

Charakterystycznym elementem konkordatu polskiego jest obszerna preambuła. Zazwyczaj w preambułę wyposażone są konkordaty zawierane w momentach przełomowych w dziejach relacji między państwem i Kościołem w danym kraju. W takim właśnie momencie historycznym zawarty został ten konkordat.

W preambule wyłożone są podstawowe motywy i założenia, które mają charakter dyrektyw interpretacyjnych o charakterze celowościowym. Do preambuły trzeba więc odnieść się w celu ustalenia właściwego znaczenia norm zawartych w poszczególnych artykułach, zwłaszcza w razie zaistnienia wątpliwości, których nie można wyjaśnić przy użyciu dyrektyw interpretacji językowej. Analizując tekst preambuły, można wyróżnić przesłanki i motywy o charakterze socjologicznym, historycznym, aksjologicznym i prawnym.

Motywym politycznym jest zadeklarowana przez obie strony wola osiągnięcia „trwałego i harmonijnego uregulowania stosunków między Kościołem i państwem” w nowych warunkach ustrojowych po odzyskaniu przez Naród niepodległości oraz troska o pomyślny rozwój Państwa Polskiego. Dla strony państwowej doniosłe znaczenie ma uznanie przez Stolicę Apostolską odzyskania przez Naród niepodległości na scenie międzynarodowej oraz deklaracja

woli współdziałania przez Kościół z Państwem w budowaniu demokratycznego ładu moralnego i sprawiedliwego porządku prawnego.

Przesłanką o charakterze socjologicznym jest stwierdzenie, że religia katolicka jest „wyznawana przez większość społeczeństwa polskiego”.

Nie ma w tej praembule odwołania do przesłanek teologicznych, charakterystycznych dla konkordatów przedsoborowych, zawieranych z państwami wyznaniowymi katolickimi. Konkordat ten *implicite* respektuje więc zasadę świeckości Państwa, pojmowaną w pozytywnym tego słowa znaczeniu.

Przesłanką natury historycznej jest uznanie przez Państwo: (1) konstruktywnej roli, jaką Kościół odegrał w tysiącletnich dziejach Państwa Polskiego; (2) znaczenia pontyfikatu papieża Jana Pawła II dla współczesnych dziejów Polski; (3) wkładu Kościoła w rozwój osoby ludzkiej i umacnianie moralności. Historyczne znaczenie ma również uznanie przez Państwo nowej organizacji terytorialnej Kościoła w Polsce, dokonanej już wcześniej – w 1992 r. na mocy konstytucji papieża Jana Pawła II *Totus Tuus Poloniae populus*.

Doniosłe znaczenie mają przesłanki aksjologiczne, zawarte w odwołaniu się obu stron do podstawowych wartości uniwersalnych, jakimi są „godność osoby ludzkiej i jej prawa”. Są to wartości ogólnoludzkie, będące podstawę demokratycznego porządku prawnego. Uznanie tych wartości przez stronę państwową oznacza definitywne zerwanie z obciążeniami ideologii komunistycznej, dla której godność ludzka była tylko pustym słowem.

Charakter ogólnych zasad prawnych mają odwołania stron do podstawowych zasad swych systemów prawnych. Strona państwowa odwołała się do swych „zasad konstytucyjnych i ustaw”, strona kościelna zaś do określonej na Soborze Watykańskim II zasady poszanowania wolności religijnej i relacji instytucjonalnych między Kościołem i Państwem oraz do swego systemu prawa, jakim jest prawo kanoniczne. Nadto obie strony wyraziły wolę respektowania zasad zawartych w wielostronnych konwencjach międzynarodowych z dziedziny praw człowieka i podstawowych wolności oraz wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych.

### III. ZASADY RELACJI INSTYTUCJONALNYCH MIĘDZY PAŃSTWEM I KOŚCIOŁEM

Przedmiotem kontrowersji powstałych wkrótce po podpisaniu konkordatu była problematyka zgodności konkordatu z Konstytucją RP. Znamienne jest, iż w okresie debaty nad ratyfikacją konkordatu nastąpiła zmiana Ustawy Zasadniczej. W momencie podpisania konkordatu obowiązywała Konstytucja

z 1952 r., obecnie zaś obowiązuje nowa Konstytucja, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r.

Przeciwnicy ratyfikacji konkordatu zakwestionowali zgodność konkordatu z obowiązującą wówczas Konstytucją RP, a ówczesny Sejm zawiesił nawet zgodę na ratyfikację konkordatu aż do wyjaśnienia jego zgodności z przyszłą konstytucją<sup>8</sup>. Dlatego w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad projektem nowej Konstytucji RP szczególną uwagę zwrócono na to, aby zasady określające relacje między Państwem a Kościołem nie były sprzeczne z tymi, jakie wcześniej zostały wpisane do art. 1 konkordatu<sup>9</sup>. Dlatego można powiedzieć, iż fakt podpisania konkordatu w 1993 r. miał pozytywny wpływ na członków Komisji Konstytucyjnej, a pośrednio na tekst nowej Konstytucji.

Wśród zasad określających relacje Państwo–Kościół należy wyróżnić zasady ustrojowe i zasady określające formę regulacji stosunków Państwo–Kościół.

### 1. *Zasady ustrojowe*

Wkrótce po podpisaniu konkordatu zakwestionowano istnienie zgodności konkordatu z obowiązującą wówczas Konstytucją. Zwłaszcza tendencyjnie akcentowano różnice w sformułowaniu zasady „oddzielenia Kościoła od państwa”, jaka była wpisana do art. 82 obowiązującej wówczas Konstytucji RP, a zasadami wpisanymi do art. 1 konkordatu, głoszącego, iż „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”. Zarzuty te wynikały z ideologicznej interpretacji zasady „oddzielenia Kościoła od państwa”, jakie zostało ustalone w ZSRR i narzucone Polsce przez partię komunistyczną, czyli separacji wrogiej, obciążonej prześladowaniami Kościoła i ludzi wierzących oraz nacechowanej polityką supremacji Państwa nad Kościołem.

---

<sup>8</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 1 lipca 1994 r. o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, „Monitor Polski”, 1994, nr 39, poz. 356.

<sup>9</sup> Por. *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, nr XII, Warszawa 1995, s. 49-68; nr XVII, Warszawa 1995, s. 77-81; nr XLIV, Warszawa 1997, s. 35-43; nr XLV, Warszawa 1997, s. 47-52.

Dlatego w debacie nad projektem Konstytucji na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej kontrowersję wywołała zgłoszona przez polityków SLD propozycja wpisania zasady „oddzielenia Kościoła od państwa”. Aby zapobiec niebezpieczeństwu, jakie mogło wyniknąć z kontynuacji separacji wrogiej, przedstawiciele Episkopatu Polski postulowali, aby w miejsce wieloznaczonej zasady oddzielenia wpisać – zaczerpniętą z soborowej konstytucji *Gaudium et spes* – zasadę poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i Państwa, każdego w swojej dziedzinie, oraz zasadę ich współdziałania dla dobra wspólnego.

Ostatecznie – mimo oporów po stronie polityków rekrutujących się głównie z SLD i UP – do art. 25 Konstytucji wpisano zasadę znaczeniowo zbieżną ze stanowiskiem Soboru i brzmieniem art. 1 konkordatu, głoszącą: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”.

Należy zatem stwierdzić, iż art. 1 konkordatu jest uszczegółowieniem art. 25 ust. 3 Konstytucji. Konstytucja określa bowiem generalnie stosunki między „Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi”, art. 1 Konkordatu natomiast określa stosunki między „Państwem a Kościołem katolickim”. Różnica między tymi zasadami dotyczy więc tylko stopnia ogólności.

Następnie analiza porównawcza tych zapisów wykazuje, że do art. 25 ust. 3 Konstytucji i do art. 1 konkordatu wpisane zostały trzy identyczne co do treści zasady, które również są zbieżne ze stanowiskiem Soboru Watykańskiego II. Są to:

1. Zasada poszanowania przez Państwo autonomii związków wyznaniowych, rozwijających swoją misję w Polsce. Kościół katolicki i inne związki wyznaniowe mają więc konstytucyjnie zagwarantowaną autonomię, czyli możliwość rządzenia się swoim prawem w kierowaniu swoimi sprawami. Autonomia ta polega na możliwości kierowania się swoim prawem, zwłaszcza w administrowaniu swymi dobrami doczesnymi, które są mu niezbędne w realizacji jego misji. Dotyczy to zwłaszcza osobowości prawnej kościelnych jednostek organizacyjnych i praw majątkowych.

2. Zasada niezależności Kościoła i Państwa, każdego w swoim zakresie. Deklaracja ta jest współczesną interpretacją dualizmu religijno-politycznego, zakorzenionego w kulturze europejskiej, opartego na nakazie Chrystusa: „Oddajcie Bogu to, co jest Boże, a cesarzowi to, co jest cesarskie” (por. Mt 22, 21; Mk 12, 17; Łk 20-25). Konstytucyjne wyrażenie: „w swoim zakresie” oznacza, iż niezależność Państwa i Kościoła nie jest absolutna, ale przedmio-

towo określona w realizacji właściwych sobie zadań w życiu społecznym. Oznacza to, że Państwo w ustawie zasadniczej i w konkordacie zobowiązuje się do poszanowania niezależności, jaka należy się Kościołowi w realizacji swej misji duchowej, polegającej na głoszeniu doktryny teologicznej i religijno-moralnej oraz sprawowaniu swej władzy duchowej względem wiernych. Kościół natomiast w Konkordacie zobowiązuje się do poszanowania niezależności należnej Państwu w kierowaniu życiem społecznym w porządku doczesnym.

3. Zasada współdziałania Państwa i Kościoła jest ukierunkowana nadrzędnym dla obu społeczności wspólnym celem. W art. 25 ust. 3 Konstytucji nazwano ten cel „dobrem człowieka i dobrem wspólnym”, w art. 1 Konkordatu zaś nosi on nazwę „rozwój człowieka i dobro wspólne”. Współdziałanie między Kościołem i Państwem jest konieczne ze względu na to, że:

1) członkami Kościoła i Państwa są ci sami ludzie, chociaż z innej racji, tzn. członkami społeczności państwowej są jako obywatele, a społeczności kościelnej jako wierni;

2) zadaniem Kościoła i Państwa, chociaż są to społeczności innego typu, jest świadczenie ludziom pomocy w osiąganiu dobra wspólnego, czyli budowanie takiego ładu i porządku prawnego, w którym prawa i wolności każdego człowieka są realizowane.

Współdziałanie między Państwem i Kościołem jest skuteczniejsze i bardziej owocne, gdy zostanie zagwarantowane na drodze prawnej i uzgodnione w formie dwustronnego „porozumienia” między kompetentnymi przedstawicielami obu stron. Najlepszą formą tego rodzaju porozumienia jest konwencja międzynarodowa, czyli konkordat.

## 2. *Forma regulacji stosunków Państwo–Kościół*

Przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu głosili zarzuty, iż w obowiązującej Konstytucji RP brak jest wyraźnej dyspozycji, jaka była w art. 116 Konstytucji Marcowej z 1921 r., upoważniającej najwyższe władze państwowe do uregulowania stosunków z Kościołem katolickim w formie układu ze Stolicą Apostolską.

W istocie rzeczy Państwo – mimo że obowiązująca wówczas Konstytucja nie zawierała w tej sprawie takiego nakazu jak Konstytucja z 1921 r. – mogło zawrzeć umowę międzynarodową ze Stolicą Apostolską jak z każdym innym podmiotem publicznego prawa międzynarodowego.

Następnie przeciwnicy ratyfikacji głosili, że zawarcie Konkordatu narusza zasadę świeckości Państwa, polegającą na równouprawnieniu Kościołów, gdyż

nadaje Kościołowi katolickiemu uprzywilejowaną pozycję i dyskryminuje inne Kościoły.

W rzeczywistości ówczesna Konstytucja – mimo że przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu odwoływali się do niej – nie proklamowała zasady równoprawnienia Kościołów. Zarzuty te wynikały po prostu z prymitywnego pojmowania zasady egalitaryzmu, polegającej na identycznym traktowaniu wszystkich Kościołów pod każdym względem, czyli bez względu na istniejące między nimi różnice. Takie zaś pojmowanie równoprawnienia jest sprzeczne z kanonem współczesnej demokracji, który zakłada poszanowanie zasady równości wobec prawa podmiotów tego samego typu, jakimi są np. związki wyznaniowe. Ale zasada równoprawnienia Kościołów nie może być pojmowana bezwzględnie, lecz ze względu na takie i tylko te atrybuty, które są dla nich wspólne, przy jednoczesnym poszanowaniu istniejących między nimi różnic. Konsekwencją tak prymitywnego pojmowania równoprawnienia Kościołów było ignorowanie powszechnie uznanego atrybutu podmiotowości publicznoprawnej Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych, której istotnym przejawem jest zawieranie umów międzynarodowych. Takiej podmiotowości nie posiadają inne Kościoły i związki wyznaniowe. Sam fakt zawarcia Konkordatu nie jest więc przywilejem udzielonym przez Państwo Kościołowi katolickiemu, ale wyrazem poszanowania takiego atrybutu Kościoła katolickiego, jakim jest podmiotowość publicznoprawna w stosunkach międzynarodowych. Nie jest to naruszenie zasady równości między Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi, gdyż nie posiadają one tej podmiotowości. Naruszenie zasady równoprawnienia Kościołów przez zawarcie umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską miałyby miejsce wówczas, gdyby także inne Kościoły taką podmiotowość posiadały, Państwo zaś nie chciało zawrzeć z nimi umowy międzynarodowej.

Wszelkie zarzuty w tym przedmiocie pod rządami nowej Konstytucji straciły rację bytu. Do art. 25 wpisano bowiem następujące zasady: „Stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy” (ust. 4). „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami” (ust. 5).

Należy zatem stwierdzić, że art. 25 nowej Konstytucji RP upoważnia i zobowiązuje najwyższe organy władzy RP do uregulowania stosunków z Kościołem katolickim w formie umowy konkordatowej ze Stolicą Apostolską.

Obecnie zasadę równoprawnienia wyraźnie proklamuje art. 25 ust. 1: „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równoprawnione”. Z uznania tej

zasady wynikają pewne konsekwencje korzystne dla innych związków wyznaniowych, a mianowicie konieczność rozszerzenia tych gwarancji, jakie zostały wpisane do Konkordatu, na inne związki wyznaniowe, o ile są zdolne do ich realizacji.

Zasada regulacji stosunków między Państwem a Kościołem katolickim w formie umowy międzynarodowej nie narusza więc konstytucyjnej zasady równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych.

Inaczej mówiąc, fakt uregulowania stosunków między Państwem a Kościołem katolickim w formie konkordatu nie narusza zasady świeckości Państwa, której istotnym elementem jest poszanowanie zasady równouprawnienia Kościołów wobec Państwa. Ale konsekwencją zawarcia konkordatu przez demokratyczne Państwo świeckie jest zobowiązanie władz państwowych do tego, aby gwarancje wolności religijnej, jakie w konkordacie odnoszą się bezpośrednio do Kościoła katolickiego i katolików, po ratyfikacji Konkordatu – przy użyciu innego instrumentu prawnego – zostały rozszerzone na inne związki wyznaniowe, o ile mają one uregulowany status prawny, i ich wyznawców. Takim instrumentem, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji, ma być ustawa uchwalona na podstawie porozumienia wynegocjowanego przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami Kościołów bądź związków wyznaniowych. Przy tej okazji należy zauważyć, iż władze ustawodawcze RP w ostatnich nich latach uchwaliły już kilka kolejnych ustaw określających sytuację prawną Kościołów i związków wyznaniowych, do których wpisane zostały gwarancje zawarte w Konkordacie.

Nie stanowi przeszkody do ratyfikacji Konkordatu wpisana do art. 25 ust. 2 gwarancja, iż władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują „bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych, i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”. Należy zauważyć, że zasada bezstronności, czyli neutralności władz państwowych wobec przekonań religijnych i światopoglądowych, może być wieloznacznie interpretowana. Jednakże kontekst tej zasady wskazuje, że należy odrzucić interpretację zawężającą bezstronność do prywatyzacji religii, jako sprzeczną z wolą ustawodawcy konstytucyjnego.

## IV. GWARANCJE WOLNOŚCI RELIGIJNEJ

Omówione wyżej zasady relacji instytucjonalnych między Państwem i Kościołem nie wyczerpują problematyki zgodności Konkordatu z Konstytucją. Istotną treść konkordatów współczesnych, do których zalicza się Konkordat polski, stanowią gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, a także instytucjonalnym.

Trzeba więc rozważyć wymóg zgodności norm zawartych w tych dwu wysokiej rangi aktach normatywnych, tzn. norm wpisanych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. i norm wpisanych do Konkordatu ratyfikowanego 23 lutego 1998 r. Przede wszystkim trzeba wskazać racje, dla których nie może być między nimi sprzeczności.

W tym przedmiocie istotne znaczenie ma istnienia wspólnej dla obydwu dokumentów podstawy aksjologicznej. Taką wspólną podstawą jest wpisana do obu dokumentów godność osoby ludzkiej, jako źródło praw i wolności człowieka i obywatela.

W preambule do Konkordatu obie strony – Stolica Apostolska i Państwo Polskie – uznają, iż „fundamentem rozwoju wolnego i demokratycznego społeczeństwa jest poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw”. Z kolei w art. 30 nowej Konstytucji czytamy: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

Następnie przedmiotem refleksji może być analiza porównawcza art. 53 Konstytucji z gwarancjami wolności religijnej, jakie zostały wpisane do Konkordatu.

Gwarancje wpisane do Konkordatu są uszczegółowieniem norm wpisanych do Konstytucji. W myśl art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji gwarancje wpisane do Konkordatu mają być uszczegółowieniem zasad wpisanych do Konstytucji. Należy sądzić, iż pod względem przedmiotowym Konkordat jest wypełnieniem gwarancji, jakie zostały wpisane do konstytucyjnego katalogu „wolności i praw człowieka i obywatela”. Punktem odniesienia powinny być gwarancje wpisane do następujących artykułów Konstytucji:

– Art. 32 ust. 1: „Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

– Art. 53, do którego wpisane zostały gwarancje wolności sumienia i religii. Gwarancje te obejmują:

1) Gwarancje ochrony tej wolności w aspekcie pozytywnym, tj. wolności od uzewnętrzniania swych przekonań religijnych i światopoglądowych w życiu prywatnym i publicznym (ust. 1-4);

2) Gwarancje ochrony wolności w aspekcie negatywnym, tj. wolności od przymusu w zakresie uzewnętrzniania swych przekonań w życiu publicznym (ust. 5-7), obejmujące zakaz stosowania przymusu przez kogokolwiek w celu nakłonienia innych do spełniania praktyk religijnych lub ich niespełniania wbrew swemu sumieniu, a także zakaz zobowiązywania do uzewnętrzniania swych przekonań wobec władz publicznych.

Normy wpisane do Konkordatu mają więc być uszczegółowieniem konstytucyjnych gwarancji wolności religijnej w zakresie uzewnętrzniania przekonań religijnych w życiu publicznym.

Ze względu na wspólną dla Konkordatu i Konstytucji RP podstawę aksjologiczną, jaką jest godność osoby ludzkiej (art. 30), oraz istotne dla demokratycznego porządku zasady „równości wszystkich wobec prawa” (art. 32. ust. 1) oraz równouprawnienia Kościołów (art. 25 ust. 1) gwarancje wolnościowe wpisane do Konkordatu mają być przez kompetentne władze RP rozszerzone na inne Kościoły i związki wyznaniowe oraz ich wyznawców. W ten sposób Konkordat przyczynia się do promocji wolności religijnej należnej także innym Kościołom i związkom wyznaniowym.

## V. SKUTECZNOŚĆ KONKORDATU W PRAWIE KRAJOWYM

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską – zgodnie z postanowieniem wpisanym do art. 29 Konkordatu – „wejdzie w życie” po upływie jednego miesiąca od wymiany dokumentów ratyfikacyjnych oraz po opublikowaniu w „Dzienniku Ustaw”. Skoro wymiana ta nastąpiła 25 III 1998 r., należy sądzić, że Konkordat generalnie wszedł w życie 25 IV 1998 r.

Należy więc zastanowić się nad tym, co znaczy „wejście w życie Konkordatu”? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. W celu wyjaśnienia tego problemu trzeba uwzględnić ogólne zasady wpisane do Konstytucji RP, uchwalonej 2 IV 1997 r., dotyczące stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych za zgodą parlamentu. Konkordat jest bowiem jedną z takich umów. Problemu tego dotyczą artykuły: 9, 87 i 91 Konstytucji RP.

Art. 9 zawiera deklarację: „Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Przepis ten ustala zasadę generalnej przychylności polskiego porządku prawnego wobec norm prawa międzynarodowego, stwarzając

domniemanie automatycznej, choć pośredniej, inkorporacji norm prawnomiędzynarodowych do porządku krajowego. Z tego wynika, że Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest do przestrzegania norm Konkordatowych na swym terytorium, a więc do stosowania w płaszczyźnie wewnętrznej norm wpisanych do Konkordatu jako prawa wiążącego ją na płaszczyźnie międzynarodowej<sup>10</sup>.

Następnie, zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, iż Konkordat – jak każda umowa międzynarodowa – jest „źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Nasuwa się więc pytanie, jaka jest ranga Konkordatu w relacji do Konstytucji i ustaw zwykłych.

Aby dać prawidłowe odpowiedzi na to pytanie, trzeba uwzględnić art. 8 i 91. Art. 8 ust. 1 stanowi: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. W artykule tym ustawodawca polski deklaruje prymat Konstytucji przed wszystkimi innymi źródłami prawa stanowionego. Z tego wynika, iż Konkordat jako umowa międzynarodowa w hierarchii źródeł prawa stoi niżej od Konstytucji. Z tej zasady wynika wymóg zgodności Konkordatu z Konstytucją.

Następnie w art. 91 Konstytucji ustawodawca stwierdza: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w «Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej», stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy” (ust. 1); „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową” (ust. 2).

Ustawodawca polski stanął więc na stanowisku, iż umowy międzynarodowe, które zostały ratyfikowane za zgodą parlamentu i ogłoszone w urzędowym organie prasowym, jakim jest „Dziennik Ustaw”, zostały automatycznie inkorporowane do prawa krajowego i mają pierwszeństwo przed ustawami<sup>11</sup>. Dlatego mają być stosowane „bezpośrednio”, czyli obowiązują *ex proprio vigore*.

Zasada bezpośredniego stosowania Konkordatu jako umowy międzynarodowej dotyczy wszystkich jej adresatów, tzn. uprawnia i zobowiązuje organy

---

<sup>10</sup> R. S z a f a r z, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 19.

<sup>11</sup> A. W y r o z u m s k a, *Formy zapewnienia skuteczności prawu międzynarodowemu w porządku krajowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, s. 56-59.

władzy państwowej i kościelnej, jak też wszystkie osoby fizyczne i osoby prawne, które znajdują się w konkretnej sytuacji będącej desygnatem normy określonej w Konkordacie.

Bezpośrednie stosowanie konkordatu w porządku krajowym nie zawsze jednak jest możliwe. Ale zależy to od tego, czy norma wpisana do Konkordatu nadaje się do bezpośredniego stosowania. Taka możliwość istnieje wówczas, gdy dany przepis konkordatu zawiera normę kompletną, czyli określa konkretną zasadę postępowania.

Należy więc wyjaśnić, czy normy wpisane do konkordatu są tak zredagowane, iż nadają się do bezpośredniego stosowania? Odpowiedzi na to pytanie nie można formułować *a priori*, ale na podstawie analizy poszczególnych przepisów konkordatowych. Trzeba więc w każdym wypadku ustalić, czy norma zawarta w danym przepisie konkordatu jest kompletna, czyli nadaje się do egzekwowania, czy musi być uzupełniona.

I tak, norma zawarta w konkordacie jest kompletna, jeśli w tekście konkordatu określone są uprawnienia i obowiązki jej adresatów, natomiast norma jest niekompletna, jeżeli brak jest takich elementów. Wówczas norma konkordatowa musi być uzupełniona bądź przez ustawodawcę polskiego jednostronnie na drodze ustawowej (art. 10 ust. 6), bądź w drodze nowej umowy wynegocjowanej między Stolicą Apostolską i władzami RP, bądź między Konferencją Biskupów Polskich i odpowiednimi władzami państwowymi w celu ustalenia nowych rozwiązań normatywnych (np. art. 22, ust. 2.).

## VI. KONKORDAT A INNE USTAWY REGULUJĄCE STOSUNKI PAŃSTWO-KOŚCIÓŁ

Poniżej zamieszczamy schemat zapisów paralelnych zawartych w Konkordacie oraz w ustawie z 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (= ustawa) i innych ustawach w celu ustalenia, (1) które zapisy konkordatowe są potwierdzeniem norm wcześniej ustanowionych i aktualnie obowiązujących; (2) które zapisy konkordatowe nadają się do bezpośredniego stosowania, a które ustawy obowiązujące trzeba znowelizować w celu wykonania zobowiązań konkordatowych.

### 1) Zasady ogólne stosunków Państwo-Kościół

Zasady relacji instytucjonalnych:

- art. 1 Konkordatu,
- art. 25 Konstytucji.

Zgodność między tymi zasadami została wyżej omówiona

2) Zasada wolności religijnej w wymiarze instytucjonalnym:

- art. 5 Konkordatu,
- art. 1-3 ustawy.

3) Stosunki dyplomatyczne:

- art. 2 Konkordatu nie ma odpowiednika w ustawie, ale w wymianie not między Prezydentem RP i Stolicą Apostolską z 17 VII 1989 r. o wznowieniu stałych stosunków dyplomatycznych po 50-letniej przerwie.

4) Kościelne osoby prawne i ich organy, tworzenie i znoszenie kościelnych osób prawnych, obsadzanie stanowisk kościelnych, nadawanie osobowości prawnej:

- art. 4 ust. 2 i 3, art. 6 i art. 7 Konkordatu,
- art. 5-14 ustawy.

5) Kult publiczny:

- art. 8 i 9 Konkordatu,
- art. 15-17 ustawy.

W szczególności cmentarzy dotyczą także:

- art. 45 oraz art. 74 ust. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego,
- ustawa z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych,
- art. 6 ust. 2, ust. 4, ust. 5; art. 7 i ust. 8 ustawy z dnia 26 VI 1997 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

6) Małżeństwo i rodzina:

- art. 10 i 11 Konkordatu,
- art. 74 ust. 9 i ust. 12 ustawy.

Istotną nowość, jaką wprowadza Konkordat do prawa polskiego, jest instytucja uznania skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego. W art. 10 ust. 6 Konkordatu strona państwowa zobowiązała się do wprowadzenia odpowiednich zmian w prawie polskim. Dlatego istnieje konieczność zmiany ustaw: Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Projekt nowelizacji tych ustaw, uchwalony przez Sejm poprzedniej kadencji, został

- 7) Gwarancje poszanowanie prawa rodziców do religijnego wychowania dzieci:
- a) nauczanie religii w szkołach i przedszkolach publicznych:
    - art. 12 Konkordatu,
    - art. 18-19 ustawy,
    - art. 12 ustawy z 7 IX 1991 r. o systemie oświaty.Nowym elementem w Konkordacie w stosunku do Ustawy jest gwarancja nauczania religii w przedszkolach publicznych.
  - b) praktyki religijne na koloniach i obozach letnich dla dzieci i młodzieży:
    - art. 13 Konkordatu,
    - art. 30 ust. 30 ustawy.
- 8) Szkolnictwo kościelne i działalność oświatowo-wychowawcza:
- art. 14 i 15 Konkordatu,
  - art. 20-24 ustawy.
  - ustawa z 14 IX 1991 r. i finansowaniu KUL z budżetu Państwa.
- Istotną nowością jest zobowiązanie strony państwowej do finansowania PAT i KUL, bez wykluczenia dotacji na inwestycje.
- 9) Duszpasterstwo wojskowe:
- art. 16 Konkordatu,
  - art. 25-29 ustawy.
- 10) Duszpasterstwo w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, zakładach opieki zdrowotnej i społecznej:
- art. 17 Konkordatu,
  - art. 30 ust. 31 i 32 ustawy.
- 11) Organizacje kościelne, stowarzyszenia wiernych:
- art. 19 Konkordatu,
  - art. 33-37 ustawy.

---

odrzucony przez Senat (por. J. K r u k o w s k i, *Uznanie skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego w świetle art. 10 Konkordatu i projektów ustaw okotokonkordatowych*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich”, 8(1998), nr 1, s. 71-85). W celu realizacji art. 10 Konkordatu Sejm obecnej kadencji uchwalił 24 lipca 1998 r. ustawę o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania rodzinnego, prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw ((Dz.U. z 1998 r., Nr 117, poz. 757).

12) Kultura, środki przekazu, ochrona zabytków, muzea i archiwa:

- art. 20 i 25 Konkordatu,
- art. 46-51 ustawy.

13) Działalność humanitarna, charytatywno-opiekuńcza:

- art. 21 ust. 1, art. 22 ust. 1 Konkordatu,
- art. 38-40 ustawy.

W ustawie nie było odniesienia do działalności humanitarnej prowadzonej przez kościelne osoby prawne, co w praktyce często powodowało odmowy udzielania im ulg i zwolnień z tego tytułu. Konkordat wprowadza zrównanie działalności humanitarnej i charytatywno-opiekuńczej prowadzonej przez instytucje kościelne z tego typu działalnością prowadzoną przez organizacje świeckie.

14) Zbiórki publiczne:

- art. 21 ust. 2 Konkordatu,
- art. 74 ust. 1 ustawy.

15) Sprawy finansowe instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa:

- art. 22 ust. 2 Konkordatu
- art. 55-57 ustawy.

W art. 22 Konkordatu przewidziano utworzenie specjalnej komisji parytetowej, która zajmie się koniecznymi zmianami w obowiązujących dotychczas w tym zakresie przepisach. Zmiany te mają uwzględniać potrzeby Kościoła wynikające z jego msji oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce. Komisja ta powinna zająć się następującymi problemami:

- ustalenie zasad dotyczących rozgraniczenia działalności gospodarczej i niegospodarczej kościelnych osób prawnych;
- ustalenie zasad określających status i funkcjonowanie Funduszu Kościelnego;
- ustalenie zasad dotyczących ubezpieczeń społecznych duchownych i wynagradzania duchownych pracujących w duszpasterstwie.

15) Ochrona zabytków:

- art. 22 ust. 4 i art. 25 Konkordatu,
- art. 43 ust. 3 oraz art. 51 ustawy.

## 16) Prawa majątkowe kościelnych osób prawnych:

- art. 23 Konkordatu
- art. 52-54 i art. 59 ustawy.

## 17) Budownictwo sakralne i kościelne oraz cmentarze:

- art. 24 Konkordatu,
- art. 41-45 ustawy.

## 18) Fundacje kościelne:

- art. 26 Konkordatu,
- art. 58 ustawy.

## VII. WNIOSKI

Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż nowy Konkordat polski jest umową międzynarodową ratyfikowaną przez Prezydenta za ustawową zgodą parlamentu. Dlatego – zgodnie z nową Konstytucją – normy wpisane do tego Konkordatu mogą być bezpośrednio stosowane, czyli nie wymagają recepcji w formie nowej ustawy, chyba że zawierają normy niekompletne, tzn. normy tak sformułowane, iż nie nadają się do bezpośredniego stosowania.

Z analizy porównawczej norm konkordatowych i wcześniej uchwalonych ustaw zwykłych, a zwłaszcza ustawy z 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, wynika, iż taka sytuacja, w której norma konkordatowa nie nadaje się do bezpośredniego stosowania i ma być uzupełniona przez ustawodawcę polskiego, weryfikuje się tylko w dwóch wypadkach, a mianowicie:

1) w art. 10, dotyczącym uznania skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego,

2) w art. 15 ust. 3, dotyczącym dotacji państwowych dla Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Zobowiązania strony państwowej do wydania odpowiednich regulacji ustawowych w każdej z tych dwu sytuacji nie są identyczne. Konieczność uchwalenia nowej ustawy w celu wykonania zobowiązania wpisanego do Konkordatu niewątpliwie weryfikuje się tylko w art. 10 ust. 6, dotyczącym uznania skutków cywilnych małżeństw zawartych według formy kanonicznej. Nie ma natomiast konieczności uchwalenia specjalnej ustawy w celu wykonania zobowiązania wpisanego do art. 15 względem PAT i KUL – w tym celu wystar-

czy uwzględnić zobowiązanie konkordatowe w ustawie budżetowej na każdy nowy rok budżetowy, uchwalonej po wejściu w życie Konkordatu.

Nadto należy zauważyć, iż parlament poprzedniej kadencji bezpodstawnie uchwalił ustawę w sprawie dotacji dla PAT ograniczającą wpisane do Konkordatu zobowiązania dotyczące finansowania PAT, a mianowicie wykluczając finansowanie inwestycji. Takie zawężenie ustawowe jest sprzeczne z art. 15 Konkordatu.

Nie ma również potrzeby uchwalania nowej ustawy w sprawie finansowania KUL, ale po wejściu w życie Konkordatu strona państwowa jest zobowiązana do finansowania KUL także w dziedzinie inwestycji.

Inne normy konkordatowe są tak sformułowane, iż nie stwarzają potrzeby uchwalenia nowych ustaw w celu ich inkorporowania do porządku prawnego RP, aby mogły być stosowane w życiu zarówno w sferze prawa materialnego, jak i formalnego. Znakomita większość norm wpisanych do Konkordatu stanowi bowiem potwierdzenie norm obowiązujących już jako normy prawa krajowego, uchwalonych wcześniej w formie ustawowej. Różnica między nimi tkwi w bardziej zwięzłej formie redagowania przepisów konkordatowych niż ustaw zwykłych. Tylko w niektórych miejscach zapisy konkordatowe wprowadzają doprecyzowanie bądź uzupełnienie zapisów ustawowych.

## REFLECTION AFTER THE RATIFICATION OF THE CONCORDAT

### S u m m a r y

The paper seeks to show the reflections on the concordat between the Holy See and the Polish Republic, the concordat which was signed on July 28, 1993, and ratified on February 23, 1998. It is an instrument in which to normalize the relationships between the state and the Church in the context of system transformations well under way, transformations leading from communist totalitarianism to democracy. The following problems make up the subject matter of the said reflections:

- 1) the historical dimension of the ratification at home and abroad which consisted in giving up the model of hostile separation – in its communist version – and accepting the model of coordinated separation, as it has been formed in democratic states of West Europe (Germany, Italy, and Spain),
- 2) the principles of institutional relationships between the state and the Church as they have been formed in art. 1 of the concordat and in art. 25 of the Polish Constitution of April 2, 1997,

3) Guarantees of religious freedom are generally written in art. 53 of the Polish Constitution and more particularly in the concordat,

4) the efficacy of the concordat in the national law, that is incorporation of the concordat norms to the national order, in the light of art. 87, 8 and 91 of the Constitution,

5) the comparisons of parallel records contained in the concordat and in the binding common laws in order to settle which concordat records confirm the norms that are already binding by virtue of the common laws; which concordat records introducing new norms may be directly used; which of the binding laws should be novelized in order to meet the concordat obligations.

*Translated by Jan Klos*