

I. ARTYKUŁY

PAWEŁ BORECKI

Funkcja stabilizacyjna Konkordatu polskiego z 1993 r. wobec Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych

Wprowadzenie

Jedną z głównych, zamierzonych przez układające się strony funkcji konkordatów jest funkcja stabilizacyjna. Polega ona na dążeniu do zapewnienia niezmienności (stałości) norm prawnych wynikających z przepisów tego typu traktatów, a w konsekwencji – zapewnienia względnej niezmienności stanów prawnych (i faktycznych) powstałych lub ukształtowanych pod rządami konkordatu¹. Konkordat petryfikuje

¹ Odmiennie stanowisko prezentuje J. Krukowski, który wyróżnia funkcję stabilizacyjną konkordatu polegającą na: (1) stosowaniu zawartych w nim norm w życiu społecznym zgodnie z wymogami praworządności; istota tej odmiany funkcji miałaby polegać na wypełnieniu luki prawnej, jaka w systemie prawa polskiego zaistniała w następstwie zerwania Konkordatu z 1925 r.; (2) potwierdzeniu na płaszczyźnie międzynarodowej zmian, jakie w latach 1989–1993 w stosunkach między państwem a Kościołem zostały wprowadzone w formie aktów jednostronnie stanowionych przez władze państwowe (zob. J. Krukowski, *Funkcja stabilizacyjna Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z 1993 roku w procesie normalizacji stosunków państwo–Kościół*, „Politeja” 2014, nr 3(29), s. 186); zob. także J. Krukowski, *Stabilizacyjna rola konkordatu z 1993 r. w stosunkach między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, pod red. D. Walencika, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 143–156. Według J. Krukowskiego istota funkcji stabilizacyjnej Konkordatu pod względem formalnym polega na tym, że ustawodawca polski bez zgody Stolicy Apostolskiej nie może jednostronnie do systemu prawa krajowego wprowadzić takich norm, które byłyby sprzeczne z normami wpisanymi do

pewien model stosunków między państwem a Kościołem katolickim. W istocie rzeczy chroni określony układ stosunków społecznych, politycznych, a w jakiejś mierze także ekonomicznych².

Tak rozumiana funkcja stabilizacyjna koreluje z funkcją gwarancyjną konkordatów, jest natomiast swoistą antytezą funkcji dynamizującej. Ta ostatnia wyraża się we wprowadzaniu przez konkordat zmian w sferze stosunków wyznaniowych w danym kraju. Należy zarazem zauważyć, że funkcja stabilizacyjna nawet wówczas dopełnia funkcję dynamizującą (współgra z nią). Jej rolą jest bowiem utrwalenie zmian wprowadzonych na mocy umowy konkordatowej.

Celem niniejszego opracowania jest ocena w kontekście wykładni gramatycznej oraz formalno-dogmatycznej możliwości stabilizacyjnych postanowień Konkordatu polskiego z 1993 r. w odniesieniu do Kościoła katolickiego i wyznań nierzymskokatolickich, a także zbadanie faktycznej stabilizacyjnej roli tego traktatu.

Stabilizacja stanu prawnego jest wartością pożądaną zwłaszcza przez Stolicę Apostolską. Cele, szczególnie religijne i moralne, Kościoła katolickiego nie ograniczają się do krótkotrwałych efektów. W ich istotę wpisana jest trwałość. Ponadto należy zauważyć, że przekaz wiary i moralności odbywa się przez pokolenia. W zamiarze Kościoła ów przekaz powinien mieć charakter ciągły. Optymalnie może być to osiągnięte w warunkach trwałości stanu prawnego dotyczącego sfery wolności sumienia i wyznania. Zdecydowana większość umów konkordatowych zawierana jest w związku z tym na czas nieokreślony i nie zawiera wyraźnej klauzuli dotyczącej ich wypowiedzenia.

Stabilizacja nie jest jednak przesłanką absolutną zawarcia konkordatu. Wydaje się, że ustępuje ona przed wartością nadrzędną dla Stolicy Apostolskiej, jaką jest wolność religijna, zwłaszcza w aspekcie kolektywnym, czy mówiąc ściślej – instytucjonalnym. Już samo zawarcie konkordatu, rozumianego jako specyficzny typ umowy międzynarodowej między danym państwem (organizacją międzynarodową) a Stolicą Apostolską, wskazuje, że państwo gotowe jest uznać swobody Kościoła katolickiego przynajmniej w elementarnym zakresie. W przeciwnym wypadku zanika sens konkordatu i Stolica Apostolska nie ma interesu

Konkordatu; zob. J. Krukowski, *Znaczenie Konkordatu między Stolicą Apostolską i Polską w kontekście transformacji ustrojowych*, www.stowarzyszeniekanonistow.pl/index.php/artykuly/biuletyn-nr-27/77-znaczenie-konkordatu-miedzy-stolica-apostolska-i-polska-w-kontekście-transformacji-ustrojowych (dostęp: 17 II 2019).

² Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 63.

w jego zawieraniu, co więcej – w sygnalizowanej sytuacji wspomniana umowa międzynarodowa może służyć uwiarygodnieniu represyjnego reżimu politycznego. Tym samym może podważać autorytet międzynarodowy kierowniczego organu Kościoła katolickiego. Doświadczenie historyczne uczy jednak, że Stolica Apostolska podejmuje negocjacje konkordatowe z reguły z każdym państwem, które chce je prowadzić. Jest gotowa nawet na daleko posunięte ustępstwa wobec silnego politycznie partnera³.

Warto w związku z tym rozważyć polityczno-ustrojowe uwarunkowania stabilizacji położenia prawnego Kościoła katolickiego. Trzeba zasygnalizować wątpliwość, czy ustroj demokratyczny, z jego istotową zmiennością, pluralizmem opinii i środków masowego przekazu, wielością ośrodków decyzyjnych, wreszcie – ze zmienną polityczną większością, jest ustrojem optymalnym dla Kościoła jako instytucji. Może się wydawać, że Kościołowi instytucjonalnemu najbliższa jest jakaś forma „miękkiego”, „oświeconego” autorytaryzmu. Sam Kościół katolicki bowiem bazuje na autorytaryzmie⁴. Związek Kościoła z reżimami mniej lub bardziej represyjnymi grozi jednak niebezpieczeństwem, iż w toku procesu liberalizacji i demokratyzacji przynajmniej część społeczeństwa zaneguje Kościół jako jeden z filarów odrzucanego establishmentu politycznego. Reasumując, wydaje się, że konkordaty optymalnie mogą realizować swoją funkcję stabilizacyjną w warunkach liberalnego ustroju demokratycznego⁵.

Stabilizacji w sferze stosunków wyznaniowych, pomimo że jest wartością cenną, nie można utożsamiać z całkowitą stagnacją regulacji prawnych wobec zmieniających się warunków społeczno-politycznych czy potrzeb wiernych. Byłoby nierealistyczne oczekiwać, że Kościół katolicki po zawarciu umowy konkordatowej zrezygnuje z legalnych starań o poprawę warunków pełnienia swej misji, z zapewnienia nowych gwarancji w sferze szeroko rozumianej wolności religijnej dla siebie jako instytucji oraz dla swoich wiernych. We współczesnych konkordatach

³ Przykładem daleko posuniętych ustępstw Stolicy Apostolskiej może być w szczególności Konkordat napoleoński z 15 lipca 1801 r. Ponadto 22 września 2018 r. Stolica Apostolska zawarła z Chińską Republiką Ludową tymczasowe porozumienie w sprawie nominacji biskupów – zob. szerzej „Wiadomości KAI” 2018, nr 39, s. 3.

⁴ Zob. P. Borecki, *Opinia prawna w sprawie wybranych aspektów ustroju hierarchicznego Kościoła katolickiego oraz statusu duchownych w świetle kodeksu prawa kanonicznego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2015, t. 7, s. 255–266.

⁵ Por. Jan Paweł II, *Centesimus annus*, w: *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 2000, s. 683–686.

na rzeczoną możliwość wskazuje odesłanie do szczegółowych umów państwowo-kościelnych w wybranych dziedzinach wzajemnych relacji czy postanowienie przewidujące, że kwestie wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą przedmiotem dalszych uzgodnień (umów) między układającymi się stronami.

Formalnoprawna stabilizacja statusu Kościoła katolickiego na podstawie konkordatu, jak wskazują doświadczenia np. katolicyzmu włoskiego czy hiszpańskiego, rodzi zagrożenie osłabienia duszpasterskiej czujności wobec pojawiających się, szczególnie po 1945 czy po 1968 r., wciąż nowych wyzwań dla kondycji religijno-moralnej wiernych i samego duchowieństwa katolickiego⁶. Traktaty międzynarodowe nie zastąpią bieżącej, żmudnej pracy formacyjnej i duszpasterskiej. Co więcej, wydaje się, że najlepszą gwarancją statusu Kościoła jest żywotność wiary rzesz wyznawców, ich wysoka identyfikacja z instytucjami kościelnymi i duchowieństwem, a w konsekwencji – gotowość do wystąpienia w obronie ich interesów. Ze skonsolidowanymi wokół swoich przekonań religijnych obywatelami, jak dowodzi szczególnie historia XX w., muszą liczyć się reżimy polityczne, począwszy od demokratycznych, a na totalitarnych skończywszy. Zarazem należy odnotować, że sam Kościół katolicki pełni w społeczeństwie funkcję stabilizacyjną. Głosi naukę zawierającą wzorce moralne stanowiące w zdecydowanej mierze fundament współczesnych systemów prawnych. Poprzez własne szkolnictwo sprzyja inkulturacji młodego pokolenia. W wyniku działalności własnych instytucji charytatywno-opiekuńczych zapobiega całkowitej alienacji osób najbardziej potrzebujących. Podobnie jak inne związki wyznaniowe, jest nieodłącznym elementem społeczeństwa demokratycznego, co znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷ oraz w prawie pierwotnym Unii Europejskiej⁸.

Stabilizacyjna funkcja konkordatu wynika z fundamentalnej zasady prawa, że zawartych umów należy dotrzymywać, oraz z miejsca umów międzynarodowych w systemach źródeł prawa poszczególnych państw. Z reguły jest to miejsce nadrzędne wobec ustawodawstwa zwykłego,

⁶ We Włoszech mimo obowiązywania Konkordatu laterańskiego z 1929 r. i silnej pozycji Chrześcijańskiej Demokracji Kościół przegrał w 1974 r. referendum w sprawie dopuszczalności rozwodów, a w 1978 r. w sprawie legalizacji aborcji.

⁷ Por. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 577–578.

⁸ Zob. art. 17 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 306 z 17 XII 2007 r.

a zarazem podrzędne w stosunku do konstytucji. Należy ponadto podkreślić, że zgodnie z Konwencją Wiedeńską o Prawie Traktatów z 1969 r. (art. 27) strona nie może powołać się na postanowienia swego prawa wewnętrznego, czyli nawet na swą konstytucję, dla odmowy wykonywania umowy międzynarodowej⁹. Zarazem umowa konkordatowa w zakresie przedmiotowym swojej regulacji ma pierwszeństwo przed uniwersalnymi i regionalnymi umowami międzynarodowymi dotyczącymi wolności i praw człowieka, a w szczególności wolności myśli, sumienia i wyznania. Reguluje wspomnianą dziedzinę w sposób bardziej szczegółowy¹⁰. Gwarancją pełnienia przez konkordat funkcji stabilizacyjnej jest dwustronny tryb ustanowienia i ewentualnej zmiany jego postanowień. Współtwórcą umowy konkordatowej, formalnie równoprawnym, jest strona kościelna. Analizowana forma prawna wyklucza zatem arbitralność tworzenia norm prawnych dotyczących Kościoła ze strony państwa. Kościół przy tworzeniu norm dotyczących jego instytucji i wiernych nie jest zaskakiwany, ma szanse na przygotowanie się na nadejście nowego stanu prawnego.

1. Gwarancje funkcji stabilizacyjnej Konkordatu w świetle Konstytucji RP z 1997 r. oraz Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 1969 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹¹ w swojej treści zawiera wiele gwarancji dla funkcji stabilizującej konkordatu, zwłaszcza Konkordatu z dnia 28 lipca 1993 r.¹² Zgodnie z ogólnym nakazem konstytucyjnym wyrażonym w art. 9 Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, czyli zwłaszcza umowy konkordatowej, o ile zostanie ona zawarta i ratyfikowana. Konkordat jako umowa międzynarodowa dotycząca wolności sumienia

⁹ Art. 27 Konwencji Wiedeńskiej nie uchybia jej art. 46, który stanowi, że państwo nie może powołać się na to, iż jego zgoda na związanie się traktatem jest nieważna, ponieważ została wyrażona z pogwałceniem postanowienia jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów, chyba że pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło normy jego prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. W myśl Konwencji z 1969 r. pogwałcenie jest oczywiste, jeżeli jest obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego w danej sprawie zgodnie z normalną praktyką i w dobrej wierze.

¹⁰ Por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, s. 263.

¹¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

¹² Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318.

i religii, czyli wolności człowieka określonych w Konstytucji (zob. art. 53), jest zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczej traktatem podlegającym ratyfikacji za zgodą wyrażoną w ustawie. Jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, Konkordat stał się częścią krajowego porządku prawnego i jest stosowany bezpośrednio, chyba że stosowanie jego przepisów jest uzależnione od wydania ustawy (zob. art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). W związku tym, w myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, jego postanowienia mają pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli postanowień ustaw nie da się pogodzić z traktatem. Proceduralną gwarancją nadrzędności Konkordatu nad ustawami jest możliwość wystąpienia przez Kościół katolicki lub jego osoby prawne, zwłaszcza przez Konferencję Episkopatu Polski, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 5 w zw. z ust. 2 ustawy zasadniczej, o zbadanie zgodności ustawy lub innego aktu normatywnego z Konkordatem. Dodatkowym zabezpieczeniem stabilności statusu prawnego Kościoła jest konstytucjonalizacja w art. 25 ust. 4 prawnomiędzynarodowej formy regulacji stosunków między państwem a Kościołem katolickim. Oznacza to, że polskie, właściwe najwyższe władze państwowe, nie chcąc narazić się na zarzut popełnienia deliktu konstytucyjnego, powinny dążyć do zawarcia umowy konkordatowej ze Stolicą Apostolską, a następnie zawartą umowę winny respektować¹³. Treść art. 25 ust. 4 Konstytucji RP oznacza zakaz w zwyczajnych warunkach wypowiedzania już zawartego konkordatu, chyba że np. okazałyby się on sprzeczny z ustawą zasadniczą czy został istotnie i wielokrotnie naruszony przez stronę kościelną.

W Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. znalazły się także specjalne gwarancje zgodności z ustawą zasadniczą dla konkretnego aktu normatywnego Konkordatu polskiego podpisanego 28 lipca 1993 r. W art. 25 ust. 3 konstytucjonalizowano bowiem zasady dotyczące relacji między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, bardzo zbliżone, wręcz analogiczne do tych określających relacje między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, wyrażone w art. 1 Konkordatu. Są to zasady poszanowania we wzajemnych relacjach autonomii i niezależności w swoim zakresie oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Dzięki temu zabiegowi legislacyjnemu zminimalizowano możliwość uchylecia Konkordatu z 1993 r. na podstawie zarzutu niezgodności z aktem wyższego rzędu, czyli

¹³ Por. L. Garlicki, *Artykuł 25, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, s. 623.

z Konstytucją RP¹⁴. Konstytucja usankcjonowała w sumie model tzw. przyjaznego rozdziału między państwem a Kościołem, zaaprobowany przez obywateli w referendum konstytucyjnym 25 maja 1997 r.

Istnieją też szczegółowe gwarancje proceduralne dotyczące stabilności Konkordatu wynikające pośrednio z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 146 ust. 1 Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Według art. 146 ust. 4 w szczególności w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach rząd sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. To do rządu zatem będzie należało podjęcie ewentualnych działań związanych z nowelizacją Konkordatu, jego wypowiedzeniem czy zawarciem konkordatu parcjalnego¹⁵. Powyższa interpretacja koreluje z przepisami art. 25 ust. 5 Konstytucji określającego formę i tryb regulacji stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi. Skoro wymagane umowy mające stanowić podstawę uchwalenia odpowiednich ustaw ma zawierać z przedstawicielami wspomnianych konfesji Rada Ministrów, to tym bardziej jest ona kompetentna w sprawach dotyczących Konkordatu. Jest to równoznaczne z ograniczeniem suwerenności ustawodawczej parlamentu. Bez zgody rządu Sejm nie może uchwalić np. ustawy upoważniającej Prezydenta RP do wypowiedzenia Konkordatu¹⁶. Tego rodzaju ustawa będzie poza tym podlegała zwyczajnej procedurze legislacyjnej. W szczególności w jej toku Senat może hipotetycznie opowiedzieć się przeciwko wypowiedzeniu Konkordatu i zaproponować odrzucenie ustawy w całości, zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji. Odrzucenie stanowiska Senatu będzie wówczas wymagało uzyskania w Sejmie bezwzględnej większości głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów (zob. art. 121 ust. 3 Konstytucji). Uchwalenie ustawy upoważniającej do wypowiedzenia

¹⁴ Szerzej na temat prac konstytucyjnych w sprawie art. 25 ustawy zasadniczej zob. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 205–375.

¹⁵ Zgodnie z art. 3 Ustawy z dnia 14 IV 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.) co do zasady czynności w stosunkach międzynarodowych dotyczące w szczególności wypowiedzenia umów międzynarodowych dokonuje minister właściwy do spraw zagranicznych. Por. P. Sarnecki, „*Rada Ministrów i administracja...*” – art. 146, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 28–29.

¹⁶ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 290.

traktatu ze Stolicą Apostolską nie oznacza jeszcze, że Prezydent RP ze wspomnianego upoważnienia skorzysta. Może bowiem finalnie w sposób dyskrejonalny zająć stanowisko negatywne.

Przeciwdziałanie Prezydenta RP wypowiedzeniu traktatu może hipotetycznie wystąpić formalnie już na etapie stanowienia ustawy upoważniającej głowę państwa do jego wypowiedzenia. Prezydent może bowiem przed podpisaniem zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jego konstytucyjności (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Jeżeli tego nie uczyni, może odmówić podpisania rzeczonyj ustawy i zwrócić się do Sejmu z umotywowanym wnioskiem o jej ponowne rozpatrzenie (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Ewentualne odrzucenie prezydenckiego weta wobec ustawy upoważniającej do wypowiedzenia Konkordatu będzie wymagało jej ponownego uchwalenia większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nawet jeśli ustawa weszłaby w życie, uprawnionym podmiotom, w tym Kościołowi katolickiemu, będzie służyło prawo wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności ustawy upoważniającej z Konstytucją. Reasumując, należy stwierdzić, że ewentualna realizacja zamiaru wypowiedzenia Konkordatu w świetle postanowień Konstytucji RP z proceduralnego punktu widzenia byłaby procesem złożonym i trudnym. Należałoby bowiem do urzeczywistnienia tej idei pozyskać poparcie naczelnych organów władzy państwowej: Rady Ministrów, wyrażnej większości sejmowej, Prezydenta RP i ewentualnie Trybunału Konstytucyjnego. W sumie przesuwają to legalne w świetle Konstytucji RP z 1997 r. wypowiedzenie Konkordatu do sfery fikcji.

Stabilizacyjna funkcja Konkordatu znajduje swoje ugruntowanie ponadto w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z dnia 23 maja 1969 r.¹⁷ Ważność traktatu, czyli również konkordatu, lub zgoda państwa na związanie traktatem może być zakwestionowana jedynie przez zastosowanie tej konwencji (art. 42 ust. 1)¹⁸. Wygaśnięcie traktatu, jego wypowiedzenie lub wycofanie się jednej ze stron mogą mieć miejsce wyłącznie w wyniku zastosowania postanowień samego traktatu (w tym wypadku Konkordatu)¹⁹ lub

¹⁷ Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439.

¹⁸ Kwestię zastosowania Konwencji Wiedeńskiej z 1969 r. rozważa wnikliwie K. Karcki, *Zasięg podmiotowy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, w: *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, pod red. Z. Galickiego, T. Kamińskiego, K. Myszonej-Kostrzewy, Warszawa 2009, s. 67–88.

¹⁹ Należy zwrócić w związku z tym uwagę, że Konkordat polski z 28 lipca 1993 r. nie przewiduje wprost możliwości swego wypowiedzenia. Stanowi w art. 27, że sprawy

rzeczony Konwencji. Tą samą regułą prawodawca międzynarodowy nakazuje stosować także do zawieszania działania traktatu (art. 42 ust. 2). Konwencja Wiedeńska, generalnie rzecz ujmując, stoi na gruncie zasady *pacta sunt servanda* i dąży do zapewnienia trwałości prawidłowo podjętych zobowiązań umownych przez podmioty prawa międzynarodowego. Wyklucza ona arbitralne wypowiedzenie umowy międzynarodowej, względnie na podstawie błahych okoliczności. Okoliczności skutkujące nieważnością traktatu lub uzasadniające jego wygaśnięcie lub wycofanie się Konwencja z 1969 r. formułuje enumeratywnie i niejednokrotnie obwarowuje dodatkowymi szczegółowymi warunkami²⁰. Ponadto Konwencja przewiduje szczególną procedurę w związku z nieważnością, wygaśnięciem, wycofaniem się lub zawieszeniem działania traktatu. Wymagane jest notyfikowanie odstąpienia od traktatu na piśmie i przewidziany jest co do zasady minimalny trzymiesięczny okres przejściowy między notyfikacją a ewentualnym wypowiedzeniem traktatu²¹. W przypadku Konkordatu oznacza to wykluczenie zaskoczenia Stolicy Apostolskiej, w konsekwencji również i Kościoła katolickiego w Polsce, jednostronnym odstąpieniem od układu przez państwo. Daje minimalny czas na przygotowanie się do stanu bezkonkordatowego. W związku z tym należy podkreślić, że ponieważ zgodnie z art. 56 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów Konkordat z 1993 r. nie zawiera postanowienia dotyczącego jego wygaśnięcia i nie przewiduje

wymagające nowych rozwiązań będą przedmiotem umów między układającymi się stronami lub między Rządem a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską.

²⁰ Konwencja o Prawie Traktatów zalicza do powyższych okoliczności: błąd (pod pewnymi warunkami), oszustwo, przekupstwo przedstawiciela państwa, przymus wobec przedstawiciela państwa, przymus wobec państwa w postaci groźby lub użycia siły, sprzeczność traktatu z imperatywną normą prawa międzynarodowego. Zasadnicza zmiana okoliczności, jaka nastąpiła w stosunku do tych, które istniały w czasie zawarcia traktatu, i jaka nie była przewidziana przez strony, nie może być powołana jako podstawa wygaśnięcia lub wycofania się z traktatu, chyba że istnienie tych okoliczności stanowiło istotną podstawę zgody stron na związanie się traktatem oraz skutek tej zmiany radykalnie przekształcił się zakres obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania na podstawie traktatu (zob. art. 62 ust. 1). Ponadto zasadnicza zmiana okoliczności nie może być powołana jako podstawa wygaśnięcia traktatu lub wycofania się z niego, szczególnie jeżeli owa zmiana jest wynikiem naruszenia przez stronę, która się na nią powołuje, obowiązku wynikającego z traktatu bądź jakiegokolwiek innego międzynarodowego obowiązku wobec którejkolwiek innej strony traktatu (zob. art. 62 ust. 2 pkt b Konwencji z 1969 r.).

²¹ Odmienne stanowisko, lecz bez wskazania źródeł normatywnych, zob. W. Góralski, *Konkordat*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 178–179.

wypowiedzenia ani wycofania się z niego, to nie podlega w zwyczajnych warunkach wypowiedzeniu ani wycofaniu się z niego. Nie zachodzą bowiem także szczególne okoliczności przewidziane w art. 56 ust. 1 pkt a i b Konwencji z 1969 r.²² Obecnie, realnie rzecz ujmując, Polska mogłaby wycofać się z Konkordatu zawartego w 1993 r. za obopólną zgodą układających się stron lub w przypadku istotnego naruszenia postanowień traktatu przez stronę kościelną.

Instytucje kościelne w Polsce mogą poszukiwać ochrony respektowania norm konkordatowych również poprzez wniesienie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W ramach wolności uzewnętrzniania religii w wymiarze kolektywnym, chronionej na podstawie art. 9 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ochronie podlega w szczególności szeroko rozumiana autonomia wewnętrzna wspólnot religijnych. Jest to pojęcie wyraźnie zbieżne z kluczowym pojęciem autonomii i niezależności Kościoła w jego zakresie w relacji do państwa, o których mowa w art. 1 Konkordatu z 1993 r.

2. Urzeczywistnienie funkcji stabilizacyjnej w poszczególnych postanowieniach Konkordatu z 1993 r.

W Konkordacie z 1993 r. czytelne jest dążenie do wykluczenia arbitralnej regulacji państwa w odniesieniu do statusu Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Poszczególne unormowania traktatu w zróżnicowanym stopniu urzeczywistniają jego funkcję stabilizacyjną²³. Wydaje się, że najpełniej jest ona realizowana przez szczegółowe normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Jako drugą kategorię norm konkordatowych z punktu widzenia urzeczywistnienia funkcji stabilizacyjnej trzeba wymienić te, których realizacja jest uzależniona od późniejszego porozumienia między stroną kościelną i odpowiednimi władzami państwowymi. Na trzecim miejscu należy wymienić regulacje, które formułując normy prawne, odsyłają do prawa kanonicznego lub do prawa państwowego. W takim wypadku urzeczywistnienie norm konkordatowych jest uzależnione od istnienia odpowiednich przepisów

²² Strony nie miały bowiem zamiaru dopuścić możliwości wypowiedzenia lub wycofania się; nie można także prawa do wypowiedzenia lub wycofania się domniemywać z charakteru traktatu (Konkordatu).

²³ Na temat zróżnicowanego charakteru przepisów Konkordatu zob. B. Górowska, *Bilateralność konkordatu. Casus umowy polskiej z 1993 r.*, w: *Bilateralizm w stosunkach państwo-kościelnych*, pod red. M. Bieleckiego, Lublin 2011, s. 124–130.

będących przedmiotem odesłania. Można przyjąć, że układające się strony, formułując w opisany sposób niektóre postanowienia traktatu, znały treść odpowiednich przepisów prawa kanonicznego czy prawa polskiego. Wreszcie należy wskazać ostatnią grupę – normy, których urzeczywistnienie zależy w istocie od jednostronnej decyzji władz państwowych. Stopień realizacji funkcji stabilizacyjnej przez postanowienia Konkordatu zależy przy tym także od stopnia ich szczegółowości.

Do pierwszej grupy unormowań należy zaliczyć art. 1 wyrażający zasady niezależności i autonomii państwa i Kościoła w swoich dziedzinach oraz ich współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Pomimo że przepis ten ma charakter *ius cogens*, to pozostawia jednak całkiem szeroki margines niepewności²⁴. W istocie rzeczy uzależnia rozgraniczenie kompetencji państwa i Kościoła od społecznej i politycznej siły partnerów. Analizowany przepis zawiera pojęcia zaczerpnięte z dokumentów nauczania społecznego Kościoła katolickiego. Dotyczy to w szczególności pojęcia dobra wspólnego. Pojęcie to ma wyraźną konotację konfesyjną²⁵. Stwarza przez to możliwość obciążania państwa w istocie funkcjami o charakterze religijnym, a przez to nadanie mu charakteru wyznaniowego. Ze względu na ograniczoną precyzję art. 1 jego wartość stabilizacyjna jest niska²⁶.

Precyzyjne są natomiast, mające charakter bezwzględnie wiążący: art. 2 – przewidujący utrzymywanie stałych stosunków dyplomatycznych za pośrednictwem przedstawicieli dyplomatycznych I klasy, art. 3 – gwarantujący Kościołowi katolickiemu, jego osobom prawnym i fizycznym swobodę komunikowania się z osobami w kraju i za granicą, zwłaszcza ze Stolicą Apostolską. Podobnie znaczącą zdolność stabilizacyjną ma norma wyrażona w art. 5 gwarantująca Kościołowi publiczne i swobodne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem swoimi sprawami

²⁴ Na temat wykładni zasad zawartych w art. 1 Konkordatu zob. W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii państwa i Kościoła w Konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 11–18.

²⁵ Zob. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994, s. 442–443.

²⁶ Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 IV 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 VII 1993 r. (M.P. 1998 Nr 4, poz. 51) stanowi wieloznaczenie, że zasada wyrażona w art. 1, według której „Państwo i Kościół są niezależne i autonomiczne, jest w istocie nadaniem wyrazu prawnego praktyce, która wytworzyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat. Oznacza ona rezygnację z takiego pojmowania norm konstytucyjnych, które wyrażało stosunek antagonistyczny, na rzecz wykładni zakładającej współdziałanie dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”.

na podstawie prawa kanonicznego, oraz norma zawarta w art. 4 ust. 1 przesądzająca, że Kościół katolicki jako całość posiada osobowość prawną w prawie polskim. Można art. 5 Konkordatu traktować jako uszczegółowienie zasad autonomii i niezależności Kościoła w jego zakresie, o których mowa w art. 1 traktatu. Jednoznacznie stabilizacyjny charakter mają także art. 6 i 7 poświęcone zasadom tworzenia struktur kościelnych w Polsce i obsady urzędów kościelnych, zwłaszcza godności biskupów, zastrzegając te kwestie do kompetencji właściwych władz kościelnych. Do pierwszej grupy przepisów konkordatowych należy zaliczyć w szczególności także: art. 9 formułujący katalogi katolickich dni świątecznych będących również dniami wolnymi od pracy; art. 12 ust. 1 gwarantujący fakultatywną (zgodną z wolą zainteresowanych) naukę religii w publicznych szkołach podstawowych i ponadpodstawowych oraz w przedszkolach prowadzonych przez organy administracji państwowej i samorządowej, w ramach właściwego planu zajęć; art. 12 ust. 3 zakładający, że nauczyciele religii winni posiadać upoważnienie do nauczania od właściwego biskupa diecezjalnego oraz że cofnięcie tego upoważnienia oznacza utratę prawa do nauczania rzeczzonego przedmiotu; art. 13 – zapewniający dzieciom i młodzieży katolickiej korzystających z form zbiorowego wypoczynku prawo do wykonywania praktyk religijnych; art. 17 – gwarantujący zapewnienie przez państwo warunków do wykonywania praktyk religijnych i korzystania z usług religijnych osobom przebywającym w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, resocjalizacyjnych, opieki zdrowotnej i społecznej itp.

Wprost stabilizacji służy art. 15 ust. 1 Konkordatu gwarantujący Kościołowi katolickiemu prawo do swobodnego zakładania i prowadzenia szkół wyższych oraz ust. 3 art. 15 przewidujący dotowanie z budżetu państwa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie²⁷. Charakter jednoznacznie stabilizacyjny mają art. 16 ust. 2–5 gwarantujące odpowiednio żołnierzom możliwość uczestniczenia we mszy świętej w niedziele i święta, o ile nie koliduje to z ważnymi obowiązkami służbowymi, czy zapewniające osobom duchownym i zakonnym oraz przygotowującym się do stanu duchownego czy zakonnego zwolnienie z obowiązku służby wojskowej z bronią w rękę. Stanowi to potwierdzenie uprawnień przewidzianych w ustawie

²⁷ Na mocy Ustawy z dnia 2 XII 2009 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa oraz ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 219, poz. 1710) dokonano zmiany nazwy Akademii na Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie.

o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Czytelny stabilizacyjny charakter ma także art. 20 ust. 1 Konkordatu potwierdzający prawo Kościoła do drukowania, wydawania i rozpowszechniania publikacji związanych z jego misją czy art. 21 potwierdzający możliwość prowadzenia przez odpowiednie instytucje kościelne działalności o charakterze misyjnym, charytatywnym i opiekuńczym oraz wyłączający spod rygorów przepisów o zbiorcach publicznych zbiorów prowadzonych na cele religijne, kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz na utrzymanie duchownych i członków zakonów, o ile odbywają się one w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony.

Drugą grupę norm konkordatowych, wyodrębnioną z punktu widzenia stopnia urzeczywistnienia funkcji stabilizacyjnej, stanowią przepisy wymagające porozumienia między stroną państwową a stroną kościelną. Brak konsensu skutkuje tym, że właściwe postanowienie konkordatu okazuje się „martwą literą”. Może ten stan grozić powstaniem luki prawnej, a w konsekwencji – unormowaniem danej dziedziny jednostronnie za pośrednictwem prawa państwowego.

Zawarcie porozumienia między kompetentnymi władzami państwowymi (Ministrem Edukacji Narodowej) a Konferencją Episkopatu Polski przewiduje się dla określenia kryteriów wykształcenia pedagogicznego nauczycieli religii oraz form i trybu jego uzupełniania (art. 12 ust. 3 zd. 2 Konkordatu)²⁸. Forma umowy wymagana jest przez Konkordat zgodnie z art. 15 ust. 2 dla określenia statusu szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół katolicki, trybu i zakresu uznawania przez państwo kościelnych stopni naukowych i tytułów oraz określenia statusu wydziałów teologii na uniwersytetach państwowych²⁹. Konsensu układających się stron wymaga urzeczywistnienie art. 22 ust. 2 traktatu, przewidującego powołanie specjalnej komisji, która miałaby się zająć koniecznymi zmianami w dziedzinie spraw finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa w Polsce. Konsens między

²⁸ Zob. Porozumienie z dnia 31 V 2016 r. pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii (Dz.Urz. MEN Nr 21).

²⁹ Zob. Umowa z dnia 1 VII 1999 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów naukowych nadawanych przez te szkoły wyższe (Dz.U. Nr 63, poz. 727).

kompetentnymi władzami państwowymi i Konferencją Episkopatu Polski jest także konieczny dla realizacji art. 25 ust. 2 Konkordatu, czyli dla opracowania zasad udostępniania dóbr kultury będących własnością lub pozostających we władaniu Kościoła katolickiego. Wreszcie – zgodnie z art. 27 Konkordatu – w drodze umów między układającymi się stronami albo w drodze uzgodnień między Rządem RP a upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską Konferencją Episkopatu Polski winny być regulowane sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań³⁰.

Trzecią kategorię postanowień Konkordatu z punktu widzenia urzeczywistnienia funkcji stabilizacyjnej stanowią te, które zawierają odeślenia do prawa polskiego lub prawa kanonicznego. W tym przypadku funkcjonowanie odpowiedniej normy traktatowej jest uzależnione od wydania odpowiednich regulacji przez władzę państwową lub kościelną. Brak wspomnianych regulacji skutkuje dysfunkcjonalnością właściwych postanowień Konkordatu. Hipotetycznie możliwe jest także ustanowienie przez władze państwowe regulacji specjalnych dotyczących Kościoła katolickiego, mających charakter represywny, i tym samym limitowanie swobody działalności instytucji kościelnych oraz wiernych³¹. Do omawianej grupy przepisów traktatu z 1993 r. można zaliczyć: art. 4 ust. 2 i 3 poświęcone uzyskiwaniu osobowości prawnej przez instytucje kościelne, art. 8 ust. 2–5 poświęcony zasadom organizowania kultu, art. 10 dotyczący tzw. małżeństw kanonicznych ze skutkami cywilnymi, art. 12 ust. 4 dotyczący zasad podległości nauczycieli religii przepisom i zarządzeniom kościelnym oraz przepisom państwowym, art. 14 ust. 4 odnoszący się do zasad dotowania kościelnych placówek oświatowych i wychowawczych ze środków państwowych i samorządowych, art. 16 ust. 1 określający zasady sprawowania opieki duszpasterskiej przez Ordynariat Polowy Wojska Polskiego. Ponadto w analizowanej grupie postanowień znajdują się: art. 19 poręczający wiernym prawo do zrzeszania się, art. 20 ust. 2 dotyczący obecności Kościoła w mediach publicznych oraz posiadania własnych środków społecznego przekazu, art. 23 potwierdzający prawo kościelnych osób prawnych do nabywania, posiadania, użytkowania i zbywania mienia

³⁰ Szczegółowo na temat znaczenia art. 27 Konkordatu zob. D. Walencik, *Formalno-prawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych dotyczących finansowania związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, pod red. P. Sobczyk, K. Warchałowskiego, Warszawa 2013, s. 37–38.

³¹ Na temat gwarancji udzielonych państwu przez stronę kościelną w Konkordacie z 1993 r. zob. W. Góralski, *Gwarancje złożone państwu polskiemu przez Kościół katolicki w konkordacie z 1993 r.*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009)...*, s. 157–164.

ruchomego i nieruchomego oraz nabywania i zbywania praw majątkowych, art. 24 poświęcony zasadom budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy, art. 26 poręczający wolność tworzenia fundacji przez kościelne osoby prawne. Faktycznie do prawa państwowego odsyła także art. 22 ust. 1 gwarantujący kościelnym osobom prawnym prowadzącym działalność służącą celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym równe traktowanie pod względem prawnym (zatem także prawnofinansowym) z instytucjami państwowymi prowadzącymi działalność służącą analogicznym celom.

Od woli państwa uzależnione jest urzeczywistnienie art. 15 ust. 3 traktatu stwarzającego możliwość dofinansowania odrębnych wydziałów teologicznych czy art. 22 ust. 4 przewidującego w miarę możliwości udzielenie przez państwo wsparcia materialnego w celu konserwacji remontu zabytkowych obiektów sakralnych oraz obiektów towarzyszących, a także dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury.

Konkordat z 28 lipca 1993 r., pomimo że nie został jeszcze w pełni zrealizowany, przyczynił się do względnej stabilizacji statusu instytucji Kościoła katolickiego i jego duchowieństwa. Jest to stabilizacja względna, ponieważ nie może być utożsamiana ze skostnieniem stanu prawnego. Jedynymi dziedzinami, w których nie doszło do pełnej stabilizacji, okazały się: sfera finansowa i majątkowa oraz duszpasterstwa w służbach mundurowych. W omawianych dziedzinach sytuacja Kościoła w zasadzie się poprawiła. Duszpasterstwo katolickie powstało nie tylko w Wojsku Polskim, ale także, chociaż Konkordat tego nie przewiduje³², w Straży Granicznej³³, w Policji³⁴ oraz w Służbie Celnej³⁵.

³² Zasadny jest postulat zawarcia konkordatu parcjalnego dotyczącego duszpasterstw w innych poza Wojskiem Polskim tzw. instytucjach siłowych. Taka umowa międzynarodowa zapewne zapewniłaby większą stabilizację rzeczonych duszpasterskich jednostek organizacyjnych; zob. J. Krukowski, *Realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, pod red. J. Wroceńskiego, H. Pietrzak, Warszawa 2008, s. 116.

³³ Zob. Porozumienie między Komendantem Głównym Straży Granicznej i Biskupem Polowym Wojska Polskiego w sprawie organizacji i funkcjonowania katolickiego duszpasterstwa w Straży Granicznej zawarte 2 V 2007 r., <http://www.ordynariat.wp.mil.pl> (dostęp: 1 VI 2009).

³⁴ Zob. Porozumienie między Komendantem Głównym Policji a Delegatem Konferencji Episkopatu Polski do spraw Duszpasterstwa Policji w sprawie organizacji i funkcjonowania katolickiego duszpasterstwa w Policji zawarte 19 X 2007 r., Dz.Urz. KGP 2007 Nr 20, poz. 154.

³⁵ Zob. Porozumienie między Ministrem Finansów i Delegatem Konferencji Episkopatu Polski do spraw Duszpasterstwa w Służbie Celnej w sprawie organizacji

W sprawach finansowych i majątkowych jedynymi istotnymi negatywnymi zmianami okazały się: wzrost, jak się wydaje, obciążeń finansowych osób duchownych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych³⁶, likwidacja szerokich preferencji celnych w związku z przystąpieniem Polski do Wspólnot Europejskich³⁷, likwidacja Komisji Majątkowej³⁸ oraz zredukowanie w drodze woluntarystycznej decyzji izb parlamentarnych środków Funduszu Kościelnego³⁹. Akcesja Polski do Unii Europejskiej dokonała się jednak przy faktycznym poparciu Stolicy Apostolskiej, podobnie likwidacja Komisji Majątkowej nastąpiła przy współpracy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski⁴⁰.

Zarazem w 2006 r. państwo zobowiązało się do finansowania, z wyjątkiem inwestycji budowlanych, Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu oraz Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie⁴¹. W 2008 r. ustawodawca rozszerzył zakres dofinansowania KUL także na inwestycje budowlane. Od 2009 r. Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie finansowany jest w całości na zasadach przewidzianych dla uczelni publicznych⁴². Przy niektórych z wymienionych placówek

i funkcjonowania katolickiego duszpasterstwa Służby Celnej zawarte 31 X 2007 r., <http://www.ordynariat.wp.mil.pl> (dostęp: 1 VI 2009).

³⁶ Zob. art. 95 Ustawy z dnia 27 VIII 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2008 Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

³⁷ Zob. Ustawę z dnia 19 III 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz.U. Nr 68, poz. 623 ze zm.). Uchylony został wówczas art. 56 Ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w RP, przewidujący zwolnienie od opłat celnych: darów przesyłanych dla kościelnych osób prawnych, przeznaczonych na cele kultowe, charytatywno-opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze, z wyjątkiem samochodów osobowych i towarów akcyzowych, oraz maszyn, urządzeń, materiałów poligraficznych oraz papieru.

³⁸ Zob. Ustawę z dnia 16 XII 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2011 r. Nr 18, poz. 89).

³⁹ Szczegółowo, a zarazem krytycznie omawia wspomniany proceder D. Walencik, *Wydatkowanie środków z Funduszu Kościelnego w latach 1951–2016*, w: *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, pod red. M. Bieleckiego, Lublin 2018, s. 29–37.

⁴⁰ Zdecydowanie negatywne stanowisko w odniesieniu do ustawy z dnia 16 XII 2010 r. oraz trybu jej ustanowienia zob. D. Walencik, *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 2, s. 36–38.

⁴¹ Zob. ustawy z dnia 5 IV 2006 r. (Dz.U. Nr 94, poz. 648–650).

⁴² Ustawa z dnia 2 XII 2009 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa oraz ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 219, poz. 1710).

afiliowane są odpowiednie wyższe seminaria duchowne, państwo pośrednio przyjęło zatem na siebie obowiązek również dofinansowania istotnej liczby szkół dla duchowieństwa katolickiego. Począwszy od 2005 r., kilkakrotnie wielomilionowymi środkami z rezerw celowych budżetu państwa subwencjonowano budowę monumentalnego kościoła katolickiego – Świątyni Opatrzności Bożej w Warszawie. W sposób zupełnie nieuregulowany w Konkordacie rozwinęło się po roku 2015 wsparcie z budżetu państwa dla katolickiej rozgłośni zakonu redemptorystów Radio „Maryja”.

3. Konkordat a stabilizacja położenia prawnego wyznań nierzyskokatolickich

W ograniczonej mierze Konkordat z 1993 r. pełni także funkcję stabilizacyjną wobec nierzyskokatolickich Kościołów i innych związków wyznaniowych. Jest to następstwem konstytucjonalizacji w art. 25 ust. 1 ustawy zasadniczej zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Nakazuje ona zapewnienie wyznaniom mniejszościowym takiej samej stabilności dotyczącej ich regulacji prawnych jak gwarantowana Kościołowi katolickiemu na podstawie i w zakresie regulacji Konkordatu⁴³.

Należy jednak zauważyć, że w praktyce nie przyjęła się literalna wykładnia zasady równouprawnienia wyznań, oznaczająca wymóg przyznania przez organy władzy publicznej wszystkim oficjalnie działającym związkom wyznaniowym, zarówno formalnie, jak i faktycznie, takich samych uprawnień, czyli prawnych możliwości działania lub zaniechania. Zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny (TK) przyjął inną wykładnię art. 25 ust. 1 Konstytucji, odrzucającą bezwzględny egalitaryzm związków wyznaniowych. Zgodnie z orzecznictwem TK zasada równouprawnienia związków wyznaniowych stanowi swoistą konkretyzację ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji⁴⁴.

⁴³ Zgodnie z tymi zasadami po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. oraz po ratyfikacji Konkordatu w 1998 r. w Departamencie Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wypracowana została koncepcja stanowienia dalszego indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego. Przyjęto zwłaszcza założenie, że nowe ustawy wyznaniowe, podobnie jak Konkordat, powinny pomijać szczegółową regulację spraw finansowych i majątkowych instytucji wyznaniowych i duchowieństwa, jako leżących w dziedzinie suwerennych uprawnień państwa. Została nawet opracowana swoista matryca indywidualnej ustawy wyznaniowej. Niestety, powyższe założenia i projekty pozostały dotychczas w sferze niezrealizowanych postulatów.

⁴⁴ Wyrok TK z 2 IV 2003 r., sygn. K 13/02, ZU OTK 2003, nr 4A, poz. 28.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału równo powinny być traktowane podmioty odznaczające się w równym stopniu określoną cechą prawnie relewantną. Nawet jednak zróżnicowane traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać zakazanej dyskryminacji. Może bowiem być ono uzasadnione dążeniem do realizacji innych wartości konstytucyjnych. Waga interesu, któremu służy zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów norm, powinna zachowywać przy tym właściwą proporcję do wagi interesu, który zostaje naruszony, a samo kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, ma pozostawać w ścisłym związku z celem i treścią analizowanych przepisów i nie może być ustalone w sposób dowolny, lecz musi być racjonalnie uzasadnione. Zasada równości nie jest zatem absolutyzowana przez Trybunał Konstytucyjny, kryteria odstępstwa od niej są zaś zawile i mają w istotnej mierze charakter niedookreślony.

W trakcie prac konstytucyjnych w latach 1994–1997 lewicowo-centrowa większość parlamentarna, w kontekście debaty nad ratyfikacją Konkordatu z 1993 r., interpretowała zasadę równości dość pryncypialnie. W celu zapewnienia związkom wyznaniowym mniejszości konfesyjnych gwarancji prawnych, zwłaszcza w zakresie stabilności ich położenia prawnego, takich samych jak te służące Kościołowi katolickiemu na mocy Konkordatu, do Konstytucji RP z 1997 r. wprowadzony został, oprócz jurydyzacji prawnomiędzynarodowej obligatoryjnej formy określenia stosunków między państwem a Kościołem większościowym, art. 25 ust. 5 traktujący o formie i trybie określenia stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi. Przewiduje on, że stosunki między państwem a konfesjami nierzymskokatolickimi określone będą podobnie jak jego relacje z Kościołem katolickim na podstawie umownej. Odpowiednie umowy stanowiące podstawę uchwalonych ustaw winna zawrzeć z właściwymi przedstawicielstwami związków wyznaniowych Rada Ministrów.

Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji doczekał się formalnie realizacji tylko raz, w odniesieniu do Ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego (PSD) z budżetu państwa⁴⁵. Żadna z indywidualnych kompleksowych ustaw wyznaniowych z lat 1928–1997 nie znalazła swego oparcia w odpowiedniej umowie zawartej przez Radę Ministrów z odpowiednimi władzami właściwych Kościołów i innych związków wyznaniowych. Należy jednak zaznaczyć,

⁴⁵ Dz.U. 2011 Nr 144, poz. 849.

że projekty ustaw indywidualnych z lat 1989–1997 wypracowane zostały w praktyce przez zespoły rządowo-kościelne (wyznaniowe)⁴⁶. Fiaskiem dotychczas zaowocowało kilkadziesiąt wniosków Kościołów i innych związków wyznaniowych nierzymskokatolickich o zawarcie odpowiednich umów w celu uchwalenia ustaw o stosunku państwa do poszczególnych wspólnot wyznaniowych lub nowelizacji już obowiązujących indywidualnych aktów ustawodawczych⁴⁷.

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. i przed ratyfikacją traktatu z 1993 r. lewicowo-centrowa większość parlamentarna w Ustawie z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁸ rozciągnęła, w ramach procesu uchwalenia tzw. ustaw okołokonkordatowych, na ogół Kościołów i innych związków wyznaniowych wiele regulacji prawnych zgodnie z zasadą równouprawnienia związków wyznaniowych – przede wszystkim w sferze uprawnień, ale także pewnych elementarnych obowiązków⁴⁹.

Po ratyfikacji Konkordatu zasada równouprawnienia związków wyznaniowych nie była już stosowana tak konsekwentnie. Przykładowo, na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁵⁰ prawo do udzielania małżeństw wyznaniowych ze skutkami cywilnymi zostało

⁴⁶ W odniesieniu do Kościołów nierzymskokatolickich szczegółowo prace nad właściwymi ustawami z lat 1991–1997 przedstawia M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku Państwa do Kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004. Natomiast przebieg procesu ustawodawczego w sprawie ustaw wyznaniowych z dnia 17 V 1989 r., w tym ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, wyczerpująco prezentuje G. Rydlewski, *Geneza i tryb powstania ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w roku 1989*, w: B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce*, Warszawa 1992, s. 202–217.

⁴⁷ W szczególności nie został pozytywnie rozpatrzony wniosek Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP o zawarcie na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji umowy w celu uchwalenia, zgodnie z zasadą równouprawnienia związków wyznaniowych, analogicznej ustawy jak ustawa z 2011 r. o finansowaniu PSD w Warszawie z budżetu państwa, dotyczącej finansowania z budżetu państwa adwentystycznej Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny Czachowskiego w Podkowie Leśnej.

⁴⁸ Dz.U. 1998 Nr 59, poz. 375.

⁴⁹ Na przykład wszystkim mniejszościowym związkom wyznaniowym, którym w okresie Polski Ludowej odebrano nieruchomości, przyznano prawo wystąpienia z wnioskami w postępowaniu relacyjnym przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną.

⁵⁰ Dz.U. Nr 117, poz. 757.

przyznane uznaniowo tylko dziesięciu Kościołom i jednemu związkowi wyznaniowemu⁵¹, nie zaś wszystkim oficjalnie działającym wspólnotom religijnym, dysponującym własnym, wewnętrznym prawem małżeńskim⁵². Należy podkreślić, że przy tej okazji nie zawarto żadnej umowy na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Do dnia dzisiejszego fiaskiem zakończyły się starania innych związków wyznaniowych o rozszerzenie na nie omawianego, traktowanego jako prestiżowe, uprawnienia⁵³. Przy tym trzeba zauważyć, że niektóre nierzymskokatolickie związki wyznaniowe mają jedynie regulacje załączkowe w zakresie prawa małżeńskiego, nadto ich znajomość bywa mocno ograniczona⁵⁴.

Przewidziana w Konstytucji gwarancja stabilizacji położenia prawnego związków wyznaniowych nierzymskokatolickich, choć inspirowana Konkordatem z 1993 r., okazała się fikcyjna w wymiarze formalnoprawnym. Rząd zawarł tylko jedną umowę z wyznaniem nierzymskokatolickim na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Rodzi się pytanie o przyczyny faktycznej stabilizacji sytuacji prawnej mniejszościowych Kościołów i innych wspólnot religijnych. W sumie można zaryzykować stanowisko, że przyczyną tego stanu rzeczy jest nie tyle sam Konkordat, co zaniechanie będące następstwem braku woli politycznej po stronie Rządu realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji w odniesieniu do wnioskujących związków wyznaniowych, uzasadniany jakoby brakiem zgodności poglądów doktryny co do sposobu realizacji tego przepisu Konstytucji. Stabilizacji sprzyja przede wszystkim konstytucyjna zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych, aczkolwiek jest ona interpretowana w sposób dopuszczający

⁵¹ Na mocy wspomnianej ustawy z 1998 r. prawo udzielania ślubów wyznaniowych ze skutkami cywilnymi otrzymały: Kościół katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP, Kościół Zielonoświątkowy w RP oraz Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP. Nie wyraził zainteresowania przyznaniem odpowiednich uprawnień jedynie Kościół Katolicki Mariawitów w RP.

⁵² Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 244–245.

⁵³ Zwłaszcza nie uzyskał opisywanego uprawnienia istniejący od 1925 r. Muzułmański Związek Religijny w RP (MZR), pomimo że koraniczne prawo małżeńskie stanowi rozbudowany zespół szczegółowych norm. Sam MZR od lat bezskutecznie postuluje przyznanie mu przez ustawodawcę prawa do udzielania ślubów wyznaniowych ze skutkami cywilnymi.

⁵⁴ Zob. *Prawo małżeńskie Kościołów chrześcijańskich w Polsce a forma wyznaniowa zawarcia małżeństwa cywilnego*, pod red. T.J. Zielińskiego, M. Hucala, Warszawa 2016, s. 7.

relatywizację. Wreszcie stanowienie regulacji prawnych dotyczących generalnie wszystkich związków wyznaniowych w warunkach silnej pozycji politycznej Kościoła katolickiego i w związku z tym rodzące się obawy przed skutkami pogorszenia jego położenia prawnego finalnie skutkuje brakiem formalnej deprecjacji prawnej wyznań nierzymsko-katolickich.

Podsumowanie

Zagrożenia dla stabilizacji stosunków wyznaniowych na podstawie Konkordatu z 1993 r. są bardziej hipotetyczne niż realne. Nie można ich jednak całkowicie wykluczyć. Państwo może, chcąc pozyskać elektorat antyklerykalny, podjąć próbę jednostronnej zasadniczej zmiany systemu finansowania instytucji kościelnych i duchowieństwa, powołując się na pkt 6 Deklaracji Rządu RP z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie zapewnienia jasnej wykładni Konkordatu⁵⁵. Należy zwrócić uwagę, że art. 22 ust. 2 traktatu jest wysoce ogólny i nie gwarantuje niepogorszenia stanu w dziedzinie prawnofinansowej Kościoła.

Nie można także wykluczyć ryzyka powtórzenia się sytuacji, która zaistniała na przełomie lat 2006 i 2007 w związku z powierzeniem godności metropolity warszawskiego abp. S. Wielgusowi. Wykorzystując związane z obozem rządowym media, zmuszono go do rezygnacji. Władze państwowe mogą wykorzystywać kompromitujące materiały, np. obyczajowe, finansowe czy wytworzone przez służby specjalne, do kompromitacji nominatów, a tym samym wymuszać ich rezygnację.

Zagrożenia dla stabilizacyjnej funkcji Konkordatu mogą wynikać także z wtórnego prawa europejskiego. Konstytucja RP nie zawiera norm jednoznacznie rozstrzygających kolizję między tym prawem a bilateralnymi umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie (w tym Konkordatem).

Podsumowując, należy podkreślić, że z perspektywy ponad dwudziestu lat obowiązywania Konkordatu z 1993 r. dobrze wypełnia swą funkcję stabilizacyjną z punktu widzenia interesów Kościoła katolickiego. W połączeniu z siłą polityczną i społeczną Kościoła instytucjonalnego

⁵⁵ Deklaracja w punkcie 6 stanowi: „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych”. Komisji, o której mowa w art. 22 ust. 2 i 3 traktatu, została przyznana jedynie funkcja opiniodawcza.

traktat w zasadzie zapobiegł pogarszaniu położenia prawnego katolicyzmu w Polsce. Układ nie okazał się natomiast formalną barierą dla dalszego dowartościowania Kościoła przez państwo, dla zyskiwania przez niego nowych koncesji, szczególnie tych o charakterze finansowym. W związku z tym należy stwierdzić, że niewykorzystaną szansą dla potwierdzenia ustępstw ze strony państwa okazał się art. 27 traktatu z 1993 r. Osiągnięte zdobycze w wymiarze organizacyjnym czy finansowym należałoby utrwalić za pomocą dwustronnych umów między układającymi się stronami. Korzystna koniunktura polityczna nie jest bowiem dana raz na zawsze. Rodzi się w związku z tym pytanie, czy Konkordat będzie spełniać swoją funkcję stabilizacyjną w warunkach silnej, destrukcyjnej presji władz państwowych wobec Kościoła i katolików. W opisanej sytuacji formalne gwarancje mogą okazać się niewystarczające.

THE STABILISING FUNCTION OF THE POLISH CONCORDAT OF 1993 WITH REGARD TO THE CATHOLIC CHURCH AND OTHER RELIGIOUS DENOMINATIONS

Summary

The stabilising function is one of the main intended functions of the concordats. It consists in striving to ensure the immutability (stability) of legal norms resulting from the provisions of this type of treaties, and consequently to ensure the relative immutability of legal (and factual) states created or shaped under the concordat government. The Concordat petrifies a model of relations between the state and the Catholic Church. In fact, it protects a certain system of social, political and, to some extent, economic relations. This function in the Polish legal system is guaranteed in particular by the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of 1997 (Article 25(3) and (5)) and the provisions of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. The Concordat of 1993 is therefore legally difficult to denounce.

The Treaty provides a differentiated implementation of the stabilising function. Individual norms of this act, to varying degrees, implement its stabilising function. It seems that it is most fully implemented through detailed standards of an absolutely binding nature. The second category of concordat norms from the point of view of the implementation of the stabilising function should include norms whose implementation depends on a later agreement between the Church and the relevant state authorities. As a third category, one should mention regulations which, when formulating legal norms, refer to canon law or state law. The last group consists of norms, the implementation of which depends, in fact, on a unilateral decision of the state authorities. The degree to which a stabilising function is carried out by the provisions of the Concordat also depends on the level of detail.

The Concordat of 1993 is not a full concordat and therefore provides limited stability in the financial and property affairs of the Catholic Church and clergy. In practice, however, the 1993 Treaty, combined with the political strength of the Church, has ensured relatively good legal stability for the Church, although it has not yet been fully implemented and has seen some obvious violations. In many aspects, however, there has been an improvement in the legal position of the Church.

Keywords: Concordat – the Catholic Church – state-church relations – the Constitution of the Republic of Poland – the Convention on the Law of Treaties