

PAWEŁ BORECKI\*

## Nieważność i wygaśnięcie konkordatu polskiego z 1993 r.

### Wprowadzenie

Współczesny konkordat polski wszedł w życie blisko 23 lata temu<sup>1</sup>. Pomimo to w nauce prawa nie została dotychczas szczegółowo rozważona kwestia jego nieważności oraz wygaśnięcia w wymiarze czy to prawa międzynarodowego publicznego, czy to polskiego prawa wewnętrznego. Rzecz jest godna analizy chociażby ze względu na powracające co jakiś czas w debacie publicznej postulaty niektórych głośnych środowisk lewicowych lub antyklerykalnych, dotyczące wypowiedzenia, czy wręcz „zerwania” traktatu w ogóle, ewentualnie rewizji tych aspektów stosunków państwo–Kościoł, które w konkordacie z 1993 r. uregulowane zostały normami bezwzględnie obowiązującymi, jak nauczanie religii katolickiej w publicznych przedszkolach i szkołach. Wzmoczenie nastrojów i postaw antyklerykalnych nastąpiło w Polsce, szczególnie wśród kobiet i młodzieży, od 22 października 2020 r.<sup>2</sup> Jednym ze społecznych

---

\* Paweł Borecki, dr hab., Uniwersytet Warszawski, e-mail: borecki@wpia.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1921-8291>.

<sup>1</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie 28 VII 1993 r., został ratyfikowany 23 II 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318). Do wymiany dokumentów ratyfikacyjnych doszło 25 III 1998 r. w Watykanie. Traktat wszedł w życie 25 IV 1998 r., zob. Oświadczenie rządowe z dnia 3 IV 1998 r. w sprawie dokumentów ratyfikacyjnych Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 VII 1993 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 319).

<sup>2</sup> Trybunał Konstytucyjny (TK) wydał wówczas wyrok (sygn. K 1/20) uznający częściową niekonstytucyjność dotychczasowych przesłanek legalności przerywania ciąży, tzn. w zakresie tzw. aborcji eugenicznej. Orzekł mianowicie, że art. 4a ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 7 I 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności

zadań nauki prawa jest próba wyjaśnienia niejasności, jakie pojawiają się na forum opinii publicznej w sprawie ewentualnego zakończenia bytu prawnego obecnego układu ze Stolicą Apostolską.

Zagadnienie nieważności bądź – odpowiednio – wygaśnięcia konkordatu z 28 lipca 1993 r. trzeba przeanalizować przez pryzmat właściwych postanowień polskich aktów konstytucyjnych obowiązujących w chwili podpisania i ratyfikacji traktatu, a także obecnie, oraz Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.<sup>3</sup> Trzeba wreszcie wziąć pod uwagę właściwe postanowienia Ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>4</sup>. Stan prawny w Polsce w zakresie ustrojodawstwa od chwili podjęcia prac nad przygotowaniem konkordatu do momentu jego wejścia w życie uległ zasadniczym zmianom. W chwili zapoczątkowania rokowań nad traktatem 3 kwietnia 1993 r.<sup>5</sup>, a także w momencie podpisania konkordatu 28 lipca 1993 r., właściwy do oceny tego stanu rzeczy był zwłaszcza, stanowiący regulację specjalną wobec ogólnych przepisów dotyczących kompetencji Rady Ministrów, art. 82 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 ustawy zasadniczej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>6</sup> (tzw. Mała Konstytucja). Stanowił on m.in., że zasady stosunku państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy. Po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>7</sup>, czyli po dniu 16 października tegoż roku, właściwy dla określenia formy prawnej regulacji stosunków między państwem a Kościołem katolickim stał się przede wszystkim art. 25 ust. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.

---

przerwywania ciąży (Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm.) jest niezgodny z art. 38 w zw. z art. 30 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dotychczas (tzn. do początku grudnia 2020 r.) wspomniany wyrok nie został oficjalnie opublikowany, nie wszedł zatem jeszcze w życie.

<sup>3</sup> Por. M. Frankowska, *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia, w: 40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, pod red. Z. Galickiego, T. Kamińskiego, K. Myszonej-Kostrzewy, Warszawa 2009, s. 40.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 127.

<sup>5</sup> Zob. *List Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego do Ministra Szefa Urzędu Rady Ministrów Jana M. Rokity z dnia 30 III 1993 r.*, w: *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, pod red. C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2009, s. 211.

<sup>6</sup> Zob. T. Mołdowa, *Konstytucje polskie*, Warszawa 2008, s. 420.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

Poprawna interpretacja ust. 4 art. 25 Konstytucji RP wymaga uwzględnienia historycznego kontekstu powstania aktualnych postanowień ustawy zasadniczej, określających instytucjonalne relacje między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim. W praktyce w latach 1994–1997 doszło do zdeterminowania prac nad odpowiednimi przepisami wyznaniowymi nowej konstytucji przez fakt podpisania konkordatu 28 lipca 1993 r. oraz przez naczelne zasady traktatu<sup>8</sup>. Debata nad ratyfikacją układu ze Stolicą Apostolską wyraźnie wpłynęła na sformułowanie ustrojowych klauzul wyznaniowych<sup>9</sup>. Wobec podniesienia przez oponentów konkordatu kwestii jego zgodności z przyszłą Konstytucją RP przedstawiciele Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski, w tym zwłaszcza ks. prof. Józef Krukowski, oraz parlamentarzyści związani z Kościołem katolickim, na czele z Tadeuszem Mazowieckim, uczestniczący w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podjęli aktywne starania, aby nowa ustawa zasadnicza nie tylko nie wykluczała zawarcia umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską, lecz aby w istocie rzeczy potwierdzała konkordat. Ich starania poszły w dwóch kierunkach. Po pierwsze, art. 25 ust. 3 Konstytucji RP zawiera bardzo zbliżone, jeśli wręcz nie analogiczne, zasady relacji między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jak te, które w odniesieniu do relacji między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim formułuje art. 1 konkordatu z 28 lipca 1993 r.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zob. J. Krukowski, *Konkordat polski z 1993 r. – przedmiot i formy realizacji w krajowym porządku prawnym*, w: *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, pod red. P. Stanisza, M. Ordon, Lublin 2013, s. 390–391; szerzej R. Mojak, *Kształtowanie się konstytucyjnoustrojowego modelu układowego trybu regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim oraz innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1994–1997*, w: *Układowe formy regulacji...*, s. 43–100.

<sup>9</sup> W dniu 1 VII 1994 r. Sejm powołał Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską. Jednym z zadań Komisji była ocena zgodności konkordatu z uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucją RP. Sprawozdanie w tym zakresie Komisja miała złożyć nie później niż po upływie dwóch miesięcy od dnia uchwalenia projektu Konstytucji, zob. M.P. 1994 Nr 39, poz. 326.

<sup>10</sup> Zob. P. Borecki, *Zasada niezależności i autonomii Kościoła i państwa w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, w: *Człowiek, Państwo, Kościół. Księga jubileuszowa dedykowana księdzu profesorowi Arturowi Mezglewskiemu*, pod red. P. Sobczyka, P. Steczkowskiego, Lublin 2020, s. 81–94. Artykuł 25 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „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”.

Po drugie, w art. 25 ust. 4 ustawy zasadniczej przedstawicielom strony katolickiej udało się przeprowadzić konstytucjonalizację obligatoryjnej, prawnomiędzynarodowej formy określenia stosunków między Polską a Kościołem katolickim<sup>11</sup>.

Chociaż konkordaty nie są umowami międzypaństwowymi, to dziś już nie budzi wątpliwości kwestia, że są to umowy międzynarodowe. W kategoriach historycznych należy więc rozpatrywać teorię konkordatu jako przywileju oraz tzw. teorię legalną<sup>12</sup>. Do konkordatów, zwłaszcza w zakresie ich negocjacji i procedury ich dojścia do skutku, stosuje się Konwencję wiedeńską o prawie traktatów z 1969 r.<sup>13</sup> Trzeba w związku z tym podkreślić, że obie strony konkordatu polskiego ratyfikowały rzeczoną Konwencję jeszcze przed przystąpieniem do rokowań bezpośrednio prowadzących do przygotowania umowy podpisanej w 1993 r. Stolica Apostolska przystąpiła do Konwencji o prawie traktatów w 1977 r.<sup>14</sup>, natomiast Polska uczyniła to w 1990 r.<sup>15</sup> Kwestię nieważności konkordatu należy zatem oceniać przez pryzmat m.in. art. 42 oraz 45–53, zaś zagadnienie wygaśnięcia układu ze Stolicą Apostolską powinno być przeanalizowane w kontekście art. 54, 56, 59–63 Konwencji wiedeńskiej. Hipotetycznie mogą wówczas znaleźć zastosowanie w aspekcie proceduralnym także postanowienia Ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, a konkretnie art. 22 w zw. z art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2.

## 1. Kwestia nieważności konkordatu polskiego z 1993 r.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów jako przyczyny nieważności traktatów wymienia: naruszenie prawa wewnętrznego w zakresie kompetencji do zawierania traktatów (art. 46), przekroczenie szczególnych ograniczeń upoważnienia do wyrażenia zgody państwa (art. 47),

<sup>11</sup> Na temat genezy ust. 4 art. 25 Konstytucji RP zob. P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013, s. 27–106.

<sup>12</sup> Szarzej zob. zwł.: P. Bogacki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 137–138; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 72.

<sup>13</sup> Por. W. Góralski, *Konkordat*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 177–179; J. Krukowski, *Konkordat*, w: *Leksykon Prawa Kanonicznego*, pod red. M. Sitarza, Lublin 2019, łam 1366; zob. szerzej: K. Karski, *Zasięg podmiotowy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, w: *40 lat minęło...*, s. 55, 57–67.

<sup>14</sup> Zob. P. Bogacki, op. cit., s. 144. Ratyfikacja miała miejsce 25 II 1977 r.

<sup>15</sup> Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439 i 440. Ratyfikacja miała miejsce 27 IV 1990 r.

błąd (art. 48), oszustwo (art. 49), przekupstwo przedstawiciela państwa (art. 50), przymus wobec przedstawiciela państwa (art. 51), przymus wobec państwa w postaci groźby lub użycia siły (art. 52) oraz sprzeczność traktatu z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego (art. 53). Należy zarazem podkreślić, że zgodnie z art. 45 Konwencji wiedeńskiej państwo nie może powoływać się na podstawie unieważnienia (a także wygaśnięcia, wycofania się lub zawieszenia) działania traktatu według art. 46–50 (lub art. 60 i 62) Konwencji, jeżeli po uzyskaniu wiadomości o odpowiednich faktach wyraźnie zgodziło się, że traktat – w zależności od przypadku – jest ważny lub ma nadal działać, albo jeśli z zachowania się państwa należy sądzić, że uznało – zależnie od przypadku – ważność traktatu, jego utrzymanie w mocy lub w działaniu. Przy tym jako generalna zasada prawa traktatów obowiązuje norma, że strona umowy międzynarodowej nie może powołać się na postanowienia swego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu (zob. art. 27 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r.). Regulacji o charakterze wyjątkowym nie powinno się interpretować rozszerzająco<sup>16</sup>.

Wydaje się, że jedyną przesłanką, która w odpowiednim czasie mogła być brana pod uwagę jako przyczyna uznania nieważności konkordatu polskiego podpisanego 28 lipca 1993 r., jest zarzut naruszenia przez Radę Ministrów RP, a zwłaszcza przez ministra spraw zagranicznych, postanowień polskiego prawa wewnętrznego (przepisów konstytucyjnych) dotyczących kompetencji do zawierania traktatu. Zgodnie z art. 46 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej warunkiem powołania się na ten zarzut musi być fakt, że pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło norm prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu<sup>17</sup>. Zasadny jest zarzut, aczkolwiek ma on obecnie już tylko wymiar historyczny, że rząd RP przez swego ministra spraw zagranicznych, przystępując do negocjacji w sprawie konkordatu oraz podpisując traktat 28 lipca 1993 r., naruszył art. 82 ust. 2 pozostawionych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r. Przepis ten przewidywał wyłącznie ustawową formę określenia zasad stosunków między państwem a Kościołem oraz sytuacji prawnej i majątkowej w szczególności Kościoła katolickiego. Ustrojodawca wykluczył możliwość uregulowania

<sup>16</sup> Por. T. Kamiński, *Nieważność traktatu w świetle art. 46 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. a progresywny rozwój prawa międzynarodowego*, w: *40 lat minęło...*, s. 169–170.

<sup>17</sup> W myśl art. 46 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej mowa tu o pogwałceniu prawa wewnętrznego, jeżeli jest obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego w danej sprawie zgodnie z normalną praktyką i w dobrej wierze.

statusu Kościoła większościowego w drodze umowy międzynarodowej. Tym samym rzeczony przepis stanowił *lex specialis* wobec generalnej normy kompetencyjnej wynikającej z art. 52 ust. 2 pkt 7 Małej Konstytucji, uprawniającej Radę Ministrów do zawierania umów międzynarodowych. Rząd RP w takiej sytuacji prawnej winien powstrzymać się od wszelkich działań pozostających w opozycji wobec art. 82 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych. Rząd nie miał konstytucyjnego upoważnienia do podpisania konkordatu<sup>18</sup>. Należy zwrócić uwagę na historyczny kontekst ustanowienia rzeczonego przepisu. Nastąpiło to w wyniku uchwalenia 22 lipca 1952 r. Konstytucji PRL, tj. kilka lat po wygaśnięciu konkordatu polskiego z 1925 r. w 1945 r.<sup>19</sup> Tym samym wykluczono możliwość uregulowania statusu zwłaszcza Kościoła katolickiego w innym niż ustawowy trybie. Do 1989 r. nie zostały opracowane jednolite koncepcje postępowania przy określaniu stosunku państwa do związków wyznaniowych<sup>20</sup>. Ustawodawca polski, poprawnie realizując art. 82 ust. 2 ustawy zasadniczej, w dniu 17 maja 1989 r. ustanowił trzy zasadniczo nowe ustawy wyznaniowe, w tym ustawę o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>.

Fakt pogwałcenia postanowień polskiego prawa wewnętrznego w zakresie kompetencji do zawarcia konkordatu z 1993 r. wydaje się oczywisty. Pogwałcenie dotyczyło normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. Była to norma rangi konstytucyjnej, a więc o najwyższej mocy prawnej. Co ciekawe, jeszcze przed podpisaniem nieoficjalne zastrzeżenia przedstawicieli Stolicy Apostolskiej budził fakt, że do podpisania konkordatu dojdzie przed ustanowieniem nowej polskiej konstytucji<sup>22</sup>. Zachodziła zatem przesłanka nieważności względnej konkordatu z przyczyn o charakterze formalnym<sup>23</sup>.

Nowy rząd RP, powstały w następstwie nowych wyborów parlamentarnych 19 września 1993 r., tj. już po podpisaniu konkordatu, nie

<sup>18</sup> Zob. M. Pietrzak, *Uwagi dotyczące ratyfikacji konkordatu*, w: *Państwo prawne, państwo świeckie*, Warszawa 2012, s. 229.

<sup>19</sup> Zob. uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 12 IX 2018 r., sygn. III CZP 14/18, OSNC 2019, nr 3, poz. 24.

<sup>20</sup> M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1995, s. 174–175.

<sup>21</sup> Poza ustawą o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 154) była to ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 155) oraz ustawa o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 156).

<sup>22</sup> Zob. A. Boniecki, *Dobry, soborowy...*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 2; por. J. Turowicz, *Konkordat*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 3.

<sup>23</sup> Por. J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa–Poznań 2005, s. 104.

podniósł kwestii nieważności traktatu ze Stolicą Apostolską. Podjął natomiast kroki, z których jednoznacznie wynikało, że uznaje on ważność układu pomimo naruszenia art. 82 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. Przede wszystkim 17 marca 1994 r. wniósł do Sejmu przyjęty uprzednio przez Radę Ministrów projekt ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską<sup>24</sup>. Następnie ówczesny minister spraw zagranicznych poparł wspomniany projekt na forum parlamentarnym<sup>25</sup>. Wobec utrzymujących się wątpliwości interpretacyjnych co do treści niektórych postanowień traktatu podpisanego w 1993 r. rząd RP w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską opracował i wydał 15 kwietnia 1997 r. deklarację w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu<sup>26</sup>. Deklaracja ta została podana do publicznej wiadomości 26 stycznia 1998 r.<sup>27</sup> Stolica Apostolska przyjęła rzeczony akt do milczącej, aprobującej wiadomości. Po wyborach parlamentarnych we wrześniu 1997 r. nowy rząd RP jako swój pierwszy projekt skierował do Sejmu projekt ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP Konkordatu. Sejm 8 stycznia 1998 r. uchwalił ustawę upoważniającą. W sumie rząd RP w imieniu państwa polskiego świadomie zrezygnował po 28 lipca 1993 r. z ewentualnego podniesienia kwestii nieważności konkordatu podpisanego, a nie ratyfikowanego do 23 lutego 1998 r., opierając się na art. 46 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Odpowiednie uprawnienie w tym zakresie wygasło na podstawie art. 45 Konwencji z 1969 r. Inną kwestią jest, że powołanie się strony polskiej na art. 46 Konwencji wiedeńskiej jako przesłanki ewentualnej nieważności konkordatu prawdopodobnie zostałoby uznane na forum międzynarodowym jako dyskusyjne, jeśli nie wręcz zdumiewające<sup>28</sup>. Mogłoby to w konsekwencji przyczynić się do podważenia wiarygodności naszego państwa na arenie międzynarodowej.

<sup>24</sup> Zob. *Sejm RP II kadencji. Druk nr 327, 17 marca 1994 r.*, w: *Konkordat polski. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, wyb. C. Janik, pod red. B. Górowskiej, Warszawa 1997, s. 27–34.

<sup>25</sup> Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 24. Posiedzenia Sejmu RP, 30 czerwca – 2 lipca 1994 r.*, w: *Konkordat polski...*, s. 34–43.

<sup>26</sup> Zob. *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, s. 245.

<sup>27</sup> M.P. 1998 Nr 4, poz. 51.

<sup>28</sup> Można powołać się dotychczas tylko na kilka przypadków praktyki państw wskazującej na przyjęcie tezy o nieważności w przypadku zawarcia jej z pogwałceniem norm konstytucyjnych dotyczących kompetencji do zawarcia umowy. Praktyka państw w tej dziedzinie nie była jednolita. W doktrynie problem od dawna budził kontrowersje (zob. szerzej: W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 366–370; A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria*

## 2. Perspektywa wygaśnięcia traktatu ze Stolicą Apostolską

Prawo traktatów przewiduje wiele przyczyn wygaśnięcia umowy międzynarodowej<sup>29</sup>. Nie wszystkie jednak mogą znaleźć zastosowanie, nawet hipotetycznie, w odniesieniu do konkordatu polskiego z 1993 r. Należy podkreślić, że akt ten, tak jak zdecydowana większość konkordatów, nie zawiera klauzuli o wypowiedzeniu. Został on zawarty na czas nieokreślony. W każdej chwili możliwe jest jednak uznanie traktatu za wygasły za zgodą umawiających się stron na podstawie art. 54 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. Biorąc wszakże pod uwagę obowiązek sformułowany w art. 25 ust. 4 Konstytucji RP oraz dyspozycję zawartą w art. 27 konkordatu stanowiącą, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane w drodze umów między układającymi się stronami lub uzgodnień między rządem RP i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicą Apostolską, wydaje się, że stan bezkonkordatowy nie jest preferowany zarówno przez stronę kościelną, jak i stronę polską. Dotychczasowy konkordat może natomiast zostać zastąpiony przez nowy traktat lub traktaty między Polską a Stolicą Apostolską regulujące odmiennie lub bardziej wyczerpująco ten sam zakres spraw (zob. art. 59 Konwencji wiedeńskiej).

Konkordat z 1993 r. może wygasnąć w następstwie jego istotnego naruszenia przez jedną ze stron (zob. art. 60 ust. 1 Konwencji o prawie traktatów). Druga strona winna jednak podnieść fakt owego istotnego naruszenia. Zgodnie z Konwencją wiedeńską (art. 60 ust. 3) istotne naruszenie konkordatu mogłoby polegać na nieprzewidzianym w Konwencji z 1969 r. odrzuceniu konkordatu (np. poprzez próbę jego jednostronnego, nieuzasadnionego wypowiedzenia) lub na pogwałceniu postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu układu ze Stolicą Apostolską. Z perspektywy blisko 23 lat obowiązywania współczesnego konkordatu polskiego można wskazać zdarzenia i procesy dające się zakwalifikować jako naruszenia szczegółowych postanowień układu,

---

*i praktyka*, Warszawa 2006, s. 389–395; M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 2007, s. 137–139).

<sup>29</sup> Wśród przyczyn wygaśnięcia traktatów wyróżnia się: upływ czasu, spełnienie się warunku rozwiązującego, całkowite wypełnienie zobowiązań, zmniejszenie się liczby stron poniżej minimum, całkowitą i trwałą niemożność wykonania traktatu, sprzeczność z nowo powstałą normą *ius cogens*, zasadniczą zmianę okoliczności, zerwanie niezbędnych stosunków dyplomatycznych lub konsularnych, istotne naruszenie traktatu oraz wypowiedzenie traktatu dwustronnego.

a nawet jego fundamentalnych zasad, wyrażonych w art. 1 układu<sup>30</sup>. Zarówno jednak kompetentne organy państwa polskiego, jak i Stolica Apostolska nie podnosiły tych kwestii. Należy w związku z tym przyjąć, że zgodnie z art. 45 Konwencji wiedeńskiej uznają one konkordat z 1993 r. nadal za ważny.

Jako podstawa wygaśnięcia lub wycofania się z konkordatu może być powołana zasadnicza zmiana okoliczności, jaka nastąpiła w stosunku do tych, które istniały w czasie zawarcia układu ze Stolicą Apostolską, o ile wszakże: (1) nie była przewidziana przez układające się strony, (2) istnienie tych okoliczności stanowiło istotną podstawę stron do związania się konkordatem i (3) wskutek tej zmiany radykalnie przekształcił się zakres obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania na podstawie konkordatu (zob. art. 62 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej). W myśl art. 62 ust. 2 Konwencji o prawie traktatów zasadnicza zmiana okoliczności nie będzie mogła być przywołana jako podstawa wygaśnięcia układu ze Stolicą Apostolską lub wycofania się z niego, jeżeli zmiana ta jest wynikiem naruszenia przez stronę, która się na nią powołuje, obowiązku wynikającego z konkordatu bądź jakiegokolwiek innego międzynarodowego obowiązku wobec drugiej strony układu.

Biorąc pod uwagę treść obszernej preambuły do konkordatu z 1993 r., w której wskazano m.in. powody i okoliczności zawarcia układu, jako hipotetyczną okoliczność uzasadniającą wycofanie się z konkordatu przez Stolicę Apostolską można wskazać utratę suwerenności przez Rzeczpospolitą Polską. W arendzie układu ze Stolicą Apostolską mowa jest bowiem o przełomowym znaczeniu odzyskania niepodległości i suwerenności przez państwo polskie. Podobnie należałoby traktować zasadniczą zmianę terytorialną, polegającą zwłaszcza na utracie istotnej części terytorium wraz z zamieszkałą na nim ludnością. Poza tym Stolica Apostolska będzie miała, jak się wydaje, podstawy do wycofania się z konkordatu zawartego w 1993 r. w przypadku zasadniczej zmiany reżimu społeczno-politycznego w Polsce, z demokratycznego na opresyjny, prowadzący do zanegowania społeczeństwa demokratycznego oraz godności i praw człowieka. W preambule konkordatowej uznano wówczas za jedną z pierwszoplanowych dla obu układających się stron wartości rozwój społeczeństwa demokratycznego, którego fundamentem jest poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw. Rodzi

---

<sup>30</sup> Szerzej na temat nierespektowania konkordatu z 1993 r. zob. P. Borecki, *Prawo wyznaniowe w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 115 i n.

się w związku z tym pytanie, czy jest w interesie Stolicy Apostolskiej, w imię zachowania przez nią wiarygodności w kontekście ogłoszonego przesłania religijno-moralnego, utrzymywanie umowy z państwem kierowanym przez rząd negujący zasadnicze ludzkie swobody. Natomiast zmiana ekipy rządzącej w Polsce, dokonana zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, nie daje żadnej ze stron podstaw do wycofania się z omawianego traktatu.

Z kolei strona polska, szukając podstaw do hipotetycznego wycofania się z konkordatu z 1993 r., mogłaby powołać się na postępujący, obiektywny proces sekularyzacji społeczeństwa polskiego, który czyniłby nieaktualną jedną z głównych przesłanek zawarcia traktatu – wyznawanie religii katolickiej przez większość społeczeństwa polskiego. Skądinąd warto rozważyć, czy wspomniana przesłanka już się nie zdezaktualizowała. W świetle danych Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego w 2018 r. w skali całego kraju odsetek tzw. *Dominicantes*, czyli uczestniczących co niedziela w mszy św., wyniósł 38,2% ogółu wiernych Kościoła katolickiego, zaś *Communicantes*, czyli komunikujących – 17,3%. Dla porównania w 1998 r., tj. w okresie wejścia w życie konkordatu, dane te wynosiły odpowiednio 47,5% i 17,6% ogółu wiernych<sup>31</sup>. Niewątpliwym wyzwaniem będzie wskazanie podmiotu, który autorytatywnie stwierdzi, że dokonał się ów głęboki proces sekularyzacji społeczeństwa. W sumie wydaje się, że gwałtownie postępująca, względnie trwała sekularyzacja społeczeństwa mogłaby stanowić powód wycofania się Rzeczypospolitej Polskiej z konkordatu z 1993 r., pod warunkiem że byłoby to dopuszczalne przez obowiązującą ustawę zasadniczą.

Bodaj najbardziej dyskusyjną kwestią jest wypowiedzenie konkordatu jako umowy międzynarodowej, gdyż nie zawiera on postanowienia w tym zakresie. Zgodnie z art. 56 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej traktat tego rodzaju nie podlega wypowiedzeniu, chyba że ustalono, iż strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia, bądź tego prawa można domniemywać z charakteru traktatu. Nie da się przekonująco ustalić, że strony konkordatu z 1993 r. miały zamiar dopuścić możliwość jego wypowiedzenia. Fakty prawne wskazują na coś wręcz przeciwnego. W preambule traktatu wskazuje się na dążenie stron do trwałego i harmonijnego uregulowania wzajemnych stosunków. Ponadto art. 27 układu wskazuje, że zamiarem jego historycznych twórców była chęć

<sup>31</sup> Zob. [https://ekai.pl/wp-content/uploads/2020/01/Annuario\\_Statisticum\\_2020\\_07.01.2020.pdf](https://ekai.pl/wp-content/uploads/2020/01/Annuario_Statisticum_2020_07.01.2020.pdf) (dostęp: 28 XI 2020).

jego rozwijania, uzupełniania nowymi układami, względnie uzgodnieniami między kompetentnymi podmiotami. Należy podkreślić, że w ramach klauzuli ratyfikacyjnej znalazło się oświadczenie Prezydenta RP złożone w imieniu państwa polskiego, że konkordat będzie niezmiennie zachowywany.

Czy jednak prawa do wypowiedzenia konkordatu nie można domniemywać z charakteru traktatu? Nie jest to wykluczone, a nawet więcej – jest prawdopodobne. Układ z 1993 r. można porównać do traktatu o przyjaźni. Jego zasadniczym celem jest dalszy pomyślny rozwój stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim, reprezentowanym przez Stolicę Apostolską. Wskazuje na to m.in. art. 1 umowy formułujący m.in. zasadę współdziałania państwa i Kościoła dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Poza tym strony wykluczyły arbitraż międzynarodowy w przypadku wystąpienia między nimi sporów. W art. 28 uzgodniono bowiem, że będą usuwać w drodze dyplomatycznej zachodzące między nimi różnice dotyczące interpretacji i stosowania konkordatu. Traktaty o przyjaźni ze swej natury podlegają wypowiedzeniu. Nie podlegają wypowiedzeniu m.in. traktaty pokojowe i traktaty dotyczące granic, umowy kodyfikujące prawo międzynarodowe czy traktaty zawarte na określony czas<sup>32</sup>. W świetle powyższych konstatacji można próbować bronić stanowiska, że konkordat, mimo iż nie posiada klauzuli denuncjacyjnej, może być jednostronnie wypowiedziany przez każdą ze stron. Zgodnie z ust. 2 art. 56 Konwencji wiedeńskiej strona powinna notyfikować co najmniej na 12 miesięcy naprzód swój zamiar wypowiedzenia umowy.

W sumie obecnie nie występują okoliczności, które mogłyby stanowić oczywiste, narzucające się powody do uznania konkordatu z 1993 r. za wygasły.

### 3. Konstytucyjne determinanty wypowiedzenia konkordatu

Prawnomiędzynarodowa forma uregulowania stosunków między państwem a Kościołem katolickim ma solidne oparcie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Jeszcze mocniejszych gwarancji konkordat doznał się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Uchwalenie, zatwierdzenie, a następnie wejście w życie nowej ustawy zasadniczej

<sup>32</sup> Por. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, s. 164; J. Sozański, op. cit., s. 124; W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 377.

definitywnie legitymizowało fakt zawarcia układu 28 lipca 1993 r. bez dostatecznych podstaw w obowiązujących do 16 października 1997 r. przepisach konstytucyjnych. Ponadto nowa polska ustawa zasadnicza ustanowiła obowiązek po stronie Państwa Polskiego i jego kompetentnych organów unormowania stosunków z Kościołem przede wszystkim w formie umowy międzynarodowej, a także w drodze ustawowej. W art. 25 ust. 4 Konstytucji RP stwierdza się bowiem w trybie oznajmującym, czyli wyrażającym obowiązek, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają: umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy<sup>33</sup>.

Z cytowanego przepisu wynika zatem w szczególności dla kompetentnych organów Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek utrzymania konkordatu podpisanego 28 lipca 1993 r., a ratyfikowanego 23 lutego 1998 r., oraz pełnej realizacji jego postanowień<sup>34</sup>. Rzeczpospolita Polska winna wystrzegać się podejmowania kroków mających na celu zakwestionowanie i zerwanie już zawartej umowy z Watykanem. Natomiast w przypadku ewentualnego wygaśnięcia traktatu władze polskie mają ustrojowy obowiązek podjąć możliwe starania na rzecz zawarcia nowej umowy międzynarodowej (czy też umów) ze Stolicą Apostolską, określającej odniesienia między Polską a Kościołem katolickim<sup>35</sup>. Granice możliwych negocjacji wyznaczać będą przepisy obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej oraz bezwzględnie obowiązujące normy prawa międzynarodowego, np. w zakresie wolności i praw człowieka. Należy jednak zaznaczyć, że art. 25 ust. 4 Konstytucji RP nie stanowi źródła obowiązku dla Stolicy Apostolskiej. Jest ona bowiem suwerennym podmiotem prawa międzynarodowego<sup>36</sup>.

Dalej w umocnieniu pozycji konkordatu z 1993 r. w polskim systemie prawnym posunął się Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 2 grudnia 2009 r. (sygn. U 10/07)<sup>37</sup> stwierdził, że art. 25 ust. 4 Kon-

<sup>33</sup> Por. L. Garlicki, *Artykuł 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, s. 623.

<sup>34</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 69; J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 74.

<sup>35</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 149. Odmiennie stanowisko zob. M. Olszówka, *Art. 25*, w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Saffjana, L. Boska, Warszawa 2016, s. 678.

<sup>36</sup> Zob. szerzej W. Góralski, *Stolica Apostolska*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego...*, s. 386–392.

<sup>37</sup> OTK ZU 11A/2009, poz. 163.

stytucji RP stanowi *lex specialis* wobec pozostałych przepisów art. 25 ustawy zasadniczej, a zwłaszcza wobec art. 25 ust. 1. Poprzez konstytucyjne odesłanie do umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, według opinii TK, przepisy ratyfikowanego konkordatu zostały na mocy art. 25 ust. 4 Konstytucji RP inkorporowane do materii konstytucyjnej<sup>38</sup>. Zdaniem Trybunału art. 25 ust. 4 ustawy zasadniczej oraz konkordat określają szczególną pozycję instytucjonalną Kościoła katolickiego w systemie prawnym RP, odzwierciedlają jego dominującą pozycję w strukturze wyznaniowej Polski. Stąd już tylko krok do zanegowania wyrażonej w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP zasady równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych.

Współczesna Konstytucja RP wyklucza jednostronne, a tym bardziej arbitralne określenie statusu Kościoła katolickiego, a także innych związków wyznaniowych, przez kompetentne organy prawodawcze Rzeczypospolitej Polskiej. Ustanawia zasadę bilateralizmu, czyli zakłada oparcie wzajemnych relacji między państwem a Kościołem na umowach<sup>39</sup>. Ustrojodawca założył zatem, że u podstaw odpowiednich aktów normatywnych będzie konsens stron. W sumie regulacja konstytucyjna dowartościowuje wspólnoty religijne, w tym Kościół katolicki. Czyni je wręcz partnerami państwa. Zarazem Konstytucja RP wyraźnie ogranicza suwerenność państwa w dziedzinie kształtowania stosunków wyznaniowych, zwłaszcza w odniesieniu do największej konfesji. Ustrojodawca, ustanawiając jednoznacznie obowiązek zawarcia umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską, postawił państwo polskie w niekorzystnej pozycji negocjacyjnej. Kompetentne władze polskie zostały potencjalnie zepchnięte wręcz do roli petenta Stolicy Apostolskiej zabiegającego o zawarcie konkordatu. Organy państwowe odpowiedzialne za prowadzenie polityki zagranicznej państwa, zwłaszcza Rada Ministrów, Prezydent RP, minister spraw zagranicznych, będą znajdować się pod ewentualną presją odpowiedzialności odpowiednio: politycznej (parlamentarnej) lub konstytucyjnej z tytułu niewypełnienia konstytucyjnego

<sup>38</sup> Krytycznie na temat tego stanowiska zob. m.in.: W. Brzozowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 2 grudnia 2009 r.*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 202; J. Szymanek, *Nauczanie religii w szkole publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wybrane kwestie)*, w: *Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, pod red. T.J. Zielińskiego, Warszawa 2012, s. 96 i n.

<sup>39</sup> Zob. szerzej m.in. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 85–88.

obowiązku, czyli zawarcia umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską, określającej relacje między państwem a Kościołem katolickim.

Reasumując, należy stwierdzić, że ewentualne wypowiedzenie Konkordatu z 1993 r., jeżeli ma nie być obciążone zarzutem jednoznacznego naruszenia Konstytucji RP, winno zostać poprzedzone zmianą art. 25 ust. 4 ustawy zasadniczej. Należałoby tak zmienić redakcję tego przepisu, aby wykluczyć obligatoryjną, prawnomiędzynarodową formę określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim. Mogłoby to nastąpić albo poprzez ustanowienie wyłącznie ustawowej formy określenia relacji między tymi podmiotami, albo poprzez ustanowienie fakultatywnego charakteru (jej możliwości) umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską.

Wypada jednak zauważyć, że ewentualna zmiana art. 25 Konstytucji RP, jako znajdującego się w jej rozdziale I, może odbyć się w drodze szczególnie złożonej procedury. Jej skuteczne przeprowadzenie wymaga silnej tzw. woli politycznej ze strony różnych naczelnych organów władzy państwowej i ewentualnie aprobaty obywateli. Zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji RP projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat (art. 235 ust. 2). Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 30. dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy (art. 235 ust. 3). Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 235 ust. 4). Przy tym uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej m.in. przepisy rozdziału I Konstytucji RP może odbyć się nie wcześniej niż 60. dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy (zob. art. 235 ust. 5). Na podkreślenie zasługuje, że jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów w szczególności rozdziału I, to grupa co najmniej 1/5 ogólnej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP mogą żądać w terminie 45 dni od uchwalenia ustawy przez Senat przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie wymienione podmioty zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłoczne przeprowadzenie referendum w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się

większość głosujących (zob. art. 235 ust. 6). Możliwość przeprowadzenia zatwierdzającego referendum konstytucyjnego czyni niepewnym ostateczny rezultat prac parlamentarnych nad zmianą, zwłaszcza nad rewizją przepisów rozdziału I ustawy zasadniczej. Otwiera możliwość wpływu na wynik głosowania ludowego podmiotom pozaparlamentarnym mającym możliwość szerokiego oddziaływania na opinię publiczną. Do takich podmiotów należy szczególnie instytucjonalny Kościół katolicki. Zapewne będzie on przeciwdziałał niekorzystnym z punktu widzenia swoich interesów próbom zmian obecnego art. 25 Konstytucji RP, zwłaszcza dążeniom do dekonstytucjonalizacji obligatoryjnej prawnomiędzynarodowej formy określenia stosunków między państwem a rzeszonym Kościołem.

Dopiero przeprowadzenie skutecznej rewizji art. 25 ust. 4 Konstytucji RP otwiera perspektywę wypowiedzenia konkordatu zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz odpowiednimi postanowieniami ustawy o umowach międzynarodowych. Do tej regulacji odsyła bowiem ogólnie art. 89 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP ewentualnego wypowiedzenia konkordatu z 1993 r. mógłby dokonać Prezydent RP za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Akt Prezydenta RP w tym zakresie, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, wymagałby dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, który tym samym brałby zań odpowiedzialność przed Sejmem. Należy zwrócić uwagę, że Prezydent nie ma obowiązku wypowiedzenia umowy międzynarodowej na podstawie uchwalonej przez parlament ustawy upoważniającej. Może to uczynić tylko dyskrecjonalnie. Odpowiednia ustawa upoważniająca jest jednak warunkiem realizacji przez głowę państwa jej ustrojowych kompetencji<sup>40</sup>. Prezes Rady Ministrów nie jest zobligowany do kontrasygnowania aktu Prezydenta o ewentualnym wypowiedzeniu układu ze Stolicą Apostolską. Kontrasygnata jest jego uprawnieniem<sup>41</sup>. Bez podpisu szefa rządu akt wypowiedzenia będzie bezskuteczny. Zarazem zgodnie z art. 133 ust. 3 ustawy zasadniczej na Prezydencie RP ciąży obowiązek współdziałania w zakresie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów oraz z właściwym ministrem.

Ustawa upoważniająca Prezydenta RP do ewentualnego wypowiedzenia konkordatu potencjalnie będzie uchwalana w toku zwyczajnej

<sup>40</sup> Zob. np. B. Banaszak, op. cit., s. 455.

<sup>41</sup> Zob. P. Winczorek, op. cit., s. 298–299; P. Czarny, *Art. 144*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 429.

procedury ustawodawczej. Nie zachodzą bowiem w odniesieniu do konkordatu z 1993 r. przesłanki określone w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Inicjatywa ustawodawcza będzie należeć zatem: do grupy co najmniej piętnastu posłów, komisji sejmowej, Senatu, Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Poza tymi podmiotami projekt ustawy upoważniającej mogłaby zgłosić grupa co najmniej 100 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Uchwalenie ustawy wymagać będzie w Sejmie zwykłej większości głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchwalona przez Sejm ustawa zostanie następnie przekazana do Senatu. Senat, ustosunkowując się do niej, mógłby w szczególności uchwalić odrzucenie takiej ustawy w całości. Tego rodzaju uchwałę Senatu mógłby odrzucić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. W przeciwnym razie ustawa upoważniająca do wypowiedzenia konkordatu upadłaby i nie doszła do skutku. W przypadku uchwalenia ustawy upoważniającej zostanie ona następnie przekazana Prezydentowi do promulgacji. Głowie państwa wobec analizowanego aktu będą przysługiwały takie same uprawnienia jak wobec innych ustaw przekazanych mu do podpisu. Prezydent będzie mógł zatem wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy upoważniającej z Konstytucją RP. W przypadku stwierdzenia jej niekonstytucyjności Prezydent odmawia podpisania rzeczonyj ustawy. Wydaje się, że stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności potencjalnej ustawy o upoważnieniu Prezydenta RP do wypowiedzenia konkordatu jest wysoce prawdopodobne, ponieważ tego rodzaju ustawę należałoby uznać za akt wrogości w sferze stosunków wyznaniowych kolidujący zwłaszcza z zasadą tzw. przyjaznego rozdziału państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych, wyrażoną w szczególności w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. Jeżeli Prezydent nie wystąpi z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, może z umotywowanym wnioskiem przekazać sprawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Wówczas ponowne uchwalenie ustawy upoważniającej do wypowiedzenia konkordatu będzie wymagało większości 3/5 głosów w obecności przynajmniej połowy ogólnej liczby posłów. W przypadku jednak podpisania i ogłoszenia ustawy upoważniającej będzie ona mogła stać się przedmiotem kontroli konstytucyjności ze strony TK. Prawo wystąpienia ze stosownym wnioskiem będzie przysługiwało podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, ale także, jak się wydaje, prawo takie służyć będzie Kościołowi katolickiemu na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 5 tego aktu.

Ustawa upoważniająca do ewentualnego wypowiedzenia konkordatu dotyczy bowiem spraw objętych jego zakresem działania. W imieniu Kościoła stosowny wniosek do TK mogłaby zgłosić Stolica Apostolska za pośrednictwem nuncjusza, względnie upoważniona do tego przez Stolicę Apostolską Konferencja Episkopatu Polski, reprezentowana przez jej Prezydium<sup>42</sup>.

Zgodnie z art. 22 ust. 3 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych przedłożenie Prezydentowi RP konkordatu do wypowiedzenia winno być dokonane przez ministra spraw zagranicznych po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Podstawą działań wspomnianego ministra winna być w myśl art. 22 ust. 3 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. uchwała Rady Ministrów o przedłożeniu układu ze Stolicą Apostolską Prezydentowi RP do wypowiedzenia. Odpowiada to kompetencji Rady Ministrów wyrażonej w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 14 ust. 1 rzeczony ustawy wniosek Radzie Ministrów o wypowiedzenie konkordatu winien przedstawić minister spraw zagranicznych.

Reasumując, ewentualne wypowiedzenie konkordatu z 1993 r., o ile ma być dokonane zgodnie z obowiązującą ustawą zasadniczą, winno nastąpić dopiero po jej odpowiedniej zmianie. W wymiarze wewnątrz krajowym będzie wymagało zgodnego działania wielu naczelnych organów władzy państwowej i ośrodków politycznych. Musiałyby być to w szczególności: Sejm RP, Rada Ministrów, minister spraw zagranicznych, Prezes Rady Ministrów i Prezydent RP. Realnie należy brać pod uwagę także udział Trybunału Konstytucyjnego. Będzie to zatem proces bardzo trudny do urzeczywistnienia, wręcz – oceniając w kategoriach realnej polityki – niemożliwy.

## Podsumowanie

Konkordaty co do zasady zawierane są jako umowy stabilne i permanentne, ale, na co zwracają realistycznie uwagę nawet komentatorzy ze strony kościelnej, nie należy ich traktować jako umów wieczystych<sup>43</sup>. Możliwość uznania konkordatu z 1993 r. za nieważny bezpowrotnie

<sup>42</sup> Zob. art. 6 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1347).

<sup>43</sup> Zob. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, s. 257; por. J. Wiślicki, *Konkordat. Studium prawne*, Lublin 1926, s. 135–140.

minęła w związku z niepodniesieniem wspomnianej kwestii przez stronę polską w relacjach ze Stolicą Apostolską. Brak jest także obecnie wyraźnych przesłanek do uznania traktatu za wygasły, np. na skutek zasadniczej zmiany okoliczności. Bardzo poważną barierą na gruncie krajowego porządku prawnego dla ewentualnego wypowiedzenia przez Polskę omawianej umowy jest art. 25 ust. 4 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W perspektywie średniookresowej, tzn. ok. 20 lat, prawdopodobieństwo wygaśnięcia konkordatu polskiego z 1993 r. jest bardzo małe, chyba że nastąpi upadek państwa polskiego. Brak w traktacie z 1993 r. wyraźnej klauzuli dopuszczającej jego wypowiedzenie należy uznać za błąd negocjatorów ze strony polskiej. Tym bardziej jednoznaczne sformułowanie art. 25 ust. 4 Konstytucji RP obligujące państwo polskie do zawarcia i utrzymywania umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską trzeba ocenić jako zdecydowanie nazbyt krępujące nasz kraj. Wydaje się, że negocjatorzy traktatu oraz historyczni twórcy przepisów wyznaniowych obecnej ustawy zasadniczej przedłożyli dobro Kościoła katolickiego ponad interes Państwa Polskiego. Nie można wykluczyć bowiem sytuacji, że w miarę upływu czasu i postępowania procesu sekularyzacji społeczeństwa konkordat w jego obecnej treści przestanie odpowiadać aspiracjom obywateli, a stanie się przede wszystkim źródłem obciążeń dla finansów publicznych, symbolem przywilejów duchowieństwa i instytucji kościelnych. Wówczas dalsze obowiązywanie traktatu z 1993 r. może stać się okolicznością katalizującą postawy antyklerykalne.

## INVALIDITY AND EXPIRY OF THE POLISH CONCORDAT OF 1993

### Summary

From time to time, there is a proposal in the public debate in Poland to break the 1993 concordat, and this has also recently been the case. However, in the current systemic and political reality of contemporary Poland, the issue of the invalidity or expiry of the Polish concordat is one purely for theoretical (academic) discussion. It is worth analyzing this through the prism of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969 and the Constitution of the Republic of Poland of 1997.

The only hypothetical grounds for an annulment of the 1993 Concordat would be the allegation that it was concluded in violation of Art. 46 of the Vienna Convention, i.e. in breach of the rules of national law concerning the competence to conclude a treaty of fundamental importance. The Government of the Republic of Poland did not raise this objection within a reasonable time. There are also

no circumstances that could constitute obvious reasons for considering the Polish concordat of 1993 as expired. One might try to defend the position that the concordat may be terminated unilaterally, despite the fact that it does not contain an appropriate clause in this regard. It can be compared to a friendship treaty. Such contracts are, by their very nature, subject to termination. It also seems that if need be, the Polish side might be able to terminate the concordat due to a fundamental change in circumstances, e.g. by referring to the rapidly progressing secularization process of Polish society.

A very serious barrier to the termination of the concordat by the Polish side is the Constitution of the Republic of Poland of 1997. In Art. 25 sec. 4 it provides for the obligation to define the relations between the state and the Catholic Church, especially in the form of an international agreement with the Holy See. The hypothetical termination of the 1993 concordat would require prior appropriate amendment of Poland's constitution and the consent of a number of state bodies. In the current legal situation in Poland, the termination of the treaty with the Vatican is very difficult in procedural terms, and is politically unrealistic.

**Keywords:** Concordat – Constitution – Vienna Convention on the Law of Treaties – Catholic Church – Holy See

## LITERATURA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bogacki P., *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.
- Boniecki A., *Dobry, soborowy...*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32.
- Borecki P., *Prawo wyznaniowe w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2013.
- Borecki P., *Zasada niezależności i autonomii Kościoła i państwa w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, w: *Człowiek, Państwo, Kościół. Księga jubileuszowa dedykowana księdzu profesorowi Arturowi Mezglewskiemu*, pod red. P. Sobczyk, P. Steczkowskiego, Lublin 2020.
- Brzozowski W., *Glosa do wyroku TK z dnia 2 grudnia 2009 r.*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 4.
- Czapliński W., Wyrozumski A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.
- Czarny P., *Art. 144*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulej, Warszawa 2019.
- Dziesięć lat polskiego konkordatu*, pod red. C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2009.
- Frankowska M., *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia*, w: *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, pod red. Z. Galickiego, T. Kamińskiego, K. Myszonej-Kostrzewy, Warszawa 2009.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Artykuł 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016.

- Góralski W., *Konkordat*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014.
- Góralski W., *Stolica Apostolska*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014.
- Kamiński T., *Nieważność traktatu w świetle art. 46 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. a progresywny rozwój prawa międzynarodowego*, w: *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, pod red. Z. Galickiego, T. Kamińskiego, K. Myszonego-Kostrzewy, Warszawa 2009.
- Karski K., *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. Myszonego-Kostrzewy, Warszawa 2009.
- Konkordat polski. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, wyb. C. Janik, pod red. B. Górowskiej, Warszawa 1997.
- Krukowski J., *Konkordat*, w: *Leksykon Prawa Kanonicznego*, pod red. M. Sitarza, Lublin 2019.
- Krukowski J., *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999.
- Krukowski J., *Konkordat polski z 1993 r. – przedmiot i formy realizacji w krajowym porządku prawnym*, w: *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, pod red. P. Stanisza, M. Ordon, Lublin 2013.
- Krukowski J., *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisiz P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Mojak R., *Kształtowanie się konstytucyjnostrojowego modelu układowego trybu regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim oraz innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1994–1997*, w: *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, pod red. P. Stanisza, M. Ordon, Lublin 2013.
- Mołdowa T., *Konstytucje polskie*, Warszawa 2008.
- Olszówka M., *Art. 25*, w: *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1995; 2013.
- Pietrzak M., *Uwagi dotyczące ratyfikacji konkordatu*, w: *Państwo prawne, państwo świeckie*, Warszawa 2012.
- Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013.
- Sozański J., *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa–Poznań 2005.
- Szymanek J., *Nauczanie religii w szkole publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wybrane kwestie)*, w: *Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, pod red. T.J. Zielińskiego, Warszawa 2012.
- Turowicz J., *Konkordat*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wiślicki J., *Konkordat. Studjum prawne*, Lublin 1926.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.