

# I. ARTYKUŁY

Paweł Borecki\*

## Wykonanie i respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane zagadnienia w ujęciu krytycznym

Implementation and respect of the Polish Concordat of 1993. Selected issues from a critical perspective

**Abstract.** Since the preparation of a critical report in 2012 on the respect for the Polish Concordat of 1993, the factual and legal situation in this area has not improved until the present day. Moreover, new circumstances have arisen, indicating the failure to implement the Treaty and its violation. These negative phenomena concerned the leading principles of the agreement with the Vatican, but also the specific detailed provisions of the agreement in question. They intensified between 2015 and 2023. This was committed by both the state authorities and the church side, including even the Holy See.

In practice, the Concordat of 1993 has a kind of symbolic function, because it indicates the special position of Catholicism and the Catholic Church in Poland after 1989. It also plays a guarantee role, but to a limited extent. Its normative function is clearly reduced. The Treaty does not regulate a number of key issues for Catholics and church institutions in Poland. The agreement with the Vatican has not yet been supplemented by additional agreements between the Parties or agreements between the Government of the Republic of Poland and the authorized Polish Episcopal Conference.

The Concordat did not ensure the loyalty of the domestic institutional Church to the system of a democratic state under the rule of law. The period 2015–2023, however, saw an instrumentalization of religion and the Church by the political decision-makers of the time, contrary to the fundamental principles of this system.

---

\* University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-1921-8291>, e-mail: [pborecki@wpia.uw.edu.pl](mailto:pborecki@wpia.uw.edu.pl).

The limited degree of implementation and compliance with the 1993 Treaty is evidence of the low legal culture in religious matters in the Third Republic. No improvement in this area should be expected in the near future.

**Keywords:** Concordat – Constitution of the Republic of Poland – Holy See – separation of state and church – Second Vatican Council

## Wprowadzenie

Współczesny polski Konkordat<sup>1</sup> został podpisany 28 lipca 1993 r.<sup>2</sup> Traktat ratyfikowano 23 lutego 1998 r.<sup>3</sup> po burzliwej i stosunkowo długiej publicznej debacie<sup>4</sup>. Wszedł on w życie 25 kwietnia 1998 r. Obie układające się strony zobowiązane są, zgodnie z zasadą prawa międzynarodowego, czy wręcz prawa naturalnego: *pacta sunt servanda*, przestrzegać postanowień i zmierzać do pełnego urzeczywistnienia jego norm. Zgodnie z art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r.<sup>5</sup>, „[k]ażdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”. W szczególności „[s]trona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu” (art. 27). Ponadto władze publiczne Rzeczypospolitej Polskiej są zobligowane do respektowania postanowień umowy na mocy art. 9 oraz art. 25 ust. 4 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.<sup>6</sup> W myśl pierwszego –

<sup>1</sup> Artykuł jest dalszym ciągiem, swoistą drugą częścią raportu przygotowanego przez autora dla Instytutu Spraw Publicznych pt. *Respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane problemy*, Warszawa 2012. Por. także: *Konkordat. Ocena z perspektywy 15 lat obowiązywania*, pod red. P. Krocza, Kraków 2014.

<sup>2</sup> Tuż po podpisaniu Traktatu zaczęła rozwijać się, bardzo bogata już dziś, literatura m.in. naukowa i popularnonaukowa, autorstwa tak zwolenników, jak i krytyków tegoż układu (zob. np. J. Wiślocki, *Konkordat polski 1993. Tak czy nie?*, Poznań 1993). Nie sposób przytoczyć wszystkich z tych pozycji w niniejszej pracy. Z pośród opublikowanych w ostatnich latach monografii naukowych należy wymienić m.in.: J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013; *Konkordat. Ocena z perspektywy...*; *Konkordaty polskie. Historia i współczesność*, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 2019; *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.

<sup>3</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318), dalej „Konkordat” lub „Traktat”.

<sup>4</sup> Kalendarium prac nad przygotowaniem i ratyfikacją polskiego Konkordatu z 1993 r. zob. W. Góralski, *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998.

<sup>5</sup> Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

bardziej ogólnego – z wymienionych przepisów „Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Druga, szczegółowa regulacja stanowi obligatoryjnie, iż „[s]tosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską oraz ustawy”. Oba przepisy wyrażają normy o charakterze imperatywnym.

Konkordat jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie<sup>7</sup> zajmuje wysokie miejsce w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, tzn. bezpośrednio po Konstytucji RP, a niejako przed ustawami. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej postanowienia Traktatu ze Stolicą Apostolską mają pierwszeństwo przed odpowiednimi ustawami, jeśli ustaw nie da się pogodzić z tą umową. Jeszcze wyższą rangę nadał Konkordatowi z 1993 r. Trybunał Konstytucyjny w kontrowersyjnym orzeczeniu z 2 grudnia 2009 r.<sup>8</sup> w sprawie konstytucyjności wliczania oceny z religii do średniej ocen na świadectwie szkolnym<sup>9</sup>. W uzasadnieniu wyroku m.in. stwierdzono bezpodstawnie, że „[p]rzepisy ratyfikowanego konkordatu stały się nie tylko częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, o wyższej mocy obowiązywania niż przepisy ustawowe, ale zostały, na mocy art. 25 ust. 4 Konstytucji, faktycznie inkorporowane do materii konstytucyjnej”. Gwoli ścisłości należy jednak zaznaczyć, iż w rzeczywistości fakt podpisania w 1993 r. Konkordatu oraz naczelne zasady tegoż Traktatu zdeterminowały, jeszcze przed jego ratyfikacją, brzmienie odpowiednich postanowień art. 25 Konstytucji RP z 1997 r.<sup>10</sup>

Po ratyfikacji Konkordat z 1993 r. stał się także częścią partykularnego polskiego prawa kościelnego (kanonicznego). Jest aktem mającym pierwszeństwo przed postanowieniami Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.<sup>11</sup> oraz innymi aktami prawa miejscowego Kościoła Katolickiego

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 I 1998 r. o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. 1998 Nr 12, poz. 42).

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 2 XII 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163.

<sup>9</sup> Zob. m.in.: J. Szymanek, *Nauczanie religii w szkole publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (kwestie wybrane)*, w: *Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, pod red. T.J. Zielińskiego, Warszawa 2012, s. 95–96 i n.

<sup>10</sup> Zob. szczegółowo: P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 205–381; zob. także: J. Turowicz, *Konkordat*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 3.

<sup>11</sup> Zob. *Codex Iuris Canonici. Kodeks Prawa Kanonicznego*, [stan prawny na dzień 18 V 2022 r.], Poznań 2022, dalej „KPK”.

w Polsce<sup>12</sup>. Długoletnie i usilne zabiegi Stolicy Apostolskiej, polskich biskupów oraz środowisk laikatów katolickiego, wreszcie partii politycznych o orientacji chrześcijańskiej czy konfesyjnej dawały podstawy do przewidywań, że Traktat z 1993 r. zostanie wykonany i będzie przestrzegany. W końcowych klauzulach ratyfikacyjnych Prezydent RP w imieniu państwa polskiego stwierdził m.in., że Konkordat został uznany za słuszny zarówno w całości, jak w każdym ze swych postanowień i będzie niezmiennie zachowywany. Minister Spraw Zagranicznych 29 lipca 1999 r. wydał nawet oświadczenie o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską<sup>13</sup>.

Przy wykładni odpowiednich postanowień Traktatu z 1993 r., w konsekwencji – przy ocenie ich wykonania lub respektowania, należy uwzględnić Deklarację Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r.<sup>14</sup> (zwaną też „Deklaracją wyjaśniającą Rządu RP”). Był to formalnie akt co prawda jednostronny, ale – jak głosi sama jego treść – wydany „w uzgodnieniu” ze Stolicą Apostolską, czyli po osiągnięciu wzajemnej aprobaty Stron. Fakt owego uzgodnienia treści Deklaracji wyjaśniającej Rządu RP z Watykanem potwierdzają także opublikowane materiały archiwalne pochodzące z polskich ministerstw: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych<sup>15</sup>. Deklaracja wyjaśniająca Rządu RP winna być traktowana jako kontekst interpretacyjny Konkordatu z 1993 r. w rozumieniu art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>16</sup>. Przy wykładni tegoż układu, zgodnie z art. 31 ust. 3

<sup>12</sup> Zob. Kan. 3 KPK oraz W. Góralski, *Konkordat*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 178.

<sup>13</sup> Zob. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 VII 1999 r. w sprawie wykonania Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. 1999 Nr 63, poz. 727).

<sup>14</sup> Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 26 I 1998 r. w sprawie Deklaracji 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).

<sup>15</sup> Zob. *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, pod red. C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2009, s. 231–250 i *Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989–2010*, wyb. i oprac. nauk. P. Borecki, C. Janik, Warszawa 2011, s. 108–114, 142–146.

<sup>16</sup> Por. szerzej: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 52.

lit. b Konwencji wiedeńskiej z 1969 r., należy także uwzględnić każdą późniejszą praktykę stosowania Traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji.

W istocie rzeczy Deklaracja Wyjaśniająca Rządu RP poważnie modyfikuje niektóre właściwe postanowienia układu ze Stolicą Apostolską. Niestety ów akt prawny nie precyzuje dostatecznie w swym pkt 1 kluczowych zasad umowy – niezależności i autonomii państwa i Kościoła w swoim zakresie. Co więcej, odwołanie się przez Strony w tym przepisie do dotychczasowej praktyki wzajemnych odniesień od 1989 r. może być interpretowane jako próba legitymizacji działań faktycznych i aktów prawnych nie zawsze zgodnych z zasadą rozdziału Kościoła oraz państwa czy zasadą neutralności religijno-światopoglądowej tegoż<sup>17</sup>. Owo szczegółowe uzgodnienie bardziej zaciemnia, niż rozjaśnia wykładnię art. 1 Konkordatu z 1993 r.

Wspomniana Deklaracja uzyskała całkiem trwałe poparcie ze strony kolejnych gabinetów III RP i to pomimo, że po wyborach parlamentarnych w dniu 21 września 1997 r.<sup>18</sup> nastąpiła zasadnicza zmiana koalicji rządowej. Omawiany akt przyjął: (1) rząd pod przewodnictwem W. Cimoszewicza, będący emanacją koalicji lewicowo-centrowej, tzn. Sojuszu Lewicy Demokratycznej (jako federacji ugrupowań lewicowych pod przewodnictwem Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego, a opublikował w jednym z centralnych, oficjalnych dzienników publikacyjnych, zatem podtrzymał swe poparcie, (2) rząd na czele z premierem J. Buzkiem, opierający się na koalicji Akcji Wyborczej „Solidarność” oraz Unii Wolności. Była to już koalicja ugrupowań prawicowych, a wręcz konfesyjnych w części.

Po upływie 26 lat od wejścia w życie Konkordatu można jednak ponad wszelką wątpliwość stwierdzić, że zapewnienia Prezydenta RP z 23 lutego 1998 r. nie zostały urzeczywistnione w istotnej mierze. Tytuł aktu prawnego wydanego 29 lipca 1999 r. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wprowadza w błąd, gdyż jest zdecydowanie nieadekwatny do jego treści, zatem wadliwy legislacyjnie. Oświadczenie Ministra odnosi się tylko do realizacji jednego (!) przepisu – art. 15

---

<sup>17</sup> Pkt 1 Deklaracji Rządu stwierdza m.in.: „Zasada wyrażona w artykule 1, według której Państwo i Kościół są niezależne i autonomiczne, jest w istocie nadaniem wyrazu prawnego praktyce, jaka wytworzyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat” [podk. – P.B.].

<sup>18</sup> Zob. Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 25 VII 1997 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu RP (Dz.U. 1997 Nr 67, poz. 422).

ust. 2 Konkordatu<sup>19</sup>. Analiza praktyki stosunków między państwem a Kościołem, w tym zwłaszcza działalności prawotwórczej Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiednich władz Kościoła Katolickiego na czele ze Stolicą Apostolską pozwala podtrzymać tezę postawioną przed laty, że polski Konkordat z 1993 r. nadal nie został wykonany w szeregu istotnych swoich postanowień. Został także niejednokrotnie naruszony. Stało się to z przyczyn leżących zarówno po stronie władz Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Kościoła Katolickiego.

### 1. Naruszenia głównych zasad Traktatu z 1993 r.

Fundamentalne zasady współczesnego rodzimego Konkordatu wyrażone zostały w jego art. 1. Treść tego przepisu wykazuje czytelny wpływ Konstytucji duszpasterskiej Soboru Watykańskiego II *O Kościele w świecie współczesnym* (pkt 76)<sup>20</sup>. Owymi zasadami są: niezależność oraz autonomia państwa (Rzeczypospolitej Polskiej) i Kościoła w swoich dziedzinach, a także ich współdziałanie dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. W swej istocie wymienione zasady odzwierciedlają koncepcję rozdziału organizacyjnego i funkcjonalnego obu wymienionych instytucji. Ma to być zarazem rozdział względny, a nie separacja, zakładająca pozbawione realizmu społeczno-politycznego ignorowanie drugiej strony. Co więcej, odrębność państwa i Kościoła, zatem „zdrowy” dystans między nimi, winna łączyć się ze współdziałaniem w celach niepartykularnych, a zarazem nieposiadających wyłącznie znamion bieżących. Art. 1 Konkordatu z 1993 r. wyraża w sumie ideę relatywnego partnerstwa Państwa Polskiego i Kościoła Katolickiego.

Już po ratyfikacji Konkordatu z 1993 r. doszło do wyraźnego naruszenia zasady niezależności od siebie państwa i Kościoła w swoim

<sup>19</sup> Całkiem obszernym załącznikiem do oświadczenia MSZ z 26 VII 1999 r. jest zawarta w dniu 1 VII 1999 r. na podstawie art. 15 ust. 2 Konkordatu umowa 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 wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe.

<sup>20</sup> Sobór Watykański II, *Konstytucje, dekryty, deklaracje. Polski tekst. Nowe tłumaczenie*, Poznań 2002, s. 592. Szerzej nt. aktualnej interpretacji tego fragmentu konstytucji soborowej zob. m.in.: S. Adamiak, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes*, w: *Żywe dziedzictwo Soboru. Komentarze do tekstów Vaticanum II*, pod red. R.J. Woźniaka, P. Roszaka, Kraków 2023, s. 234–236.

zakresie, a to w wymiarze organizacyjno-personalnym. Wysokie stanowiska rządowe piastowały bowiem osoby zaangażowane w sposób ponadprzeciętny w funkcjonowanie struktur organizacyjnych Kościoła. R. Giertych – w latach 2006–2007 minister edukacji narodowej i Wiceprezes Rady Ministrów, a zarazem poseł na Sejm RP IV, V oraz X kadencji – to supernumerariusz prałatury personalnej Opus Dei. W latach 2006–2011 dyrektorem Biura Analiz Sejmowych, a w latach 2011–2014 podsekretarzem stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości głównie w okresie ministerium J. Gowina był M. Królikowski, oblat zakonu benedyktyńskiego. Numerariuszem Opus Dei był podsekretarz stanu w latach 2019–2023, a w 2023 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – M. Romanowski. To także poseł na Sejm RP X kadencji. Wskazane trzy – ewidentne – przykłady zdają się jednak wskazywać na szersze i potencjalnie niebezpieczne zjawisko w ramach aparatu państwowego, kształtujące się od 1989 r. Rodzą się bowiem w związku z tym wątpliwości co do zachowania konstytucyjnego wymogu bezstronności, czyli neutralności wysokich funkcjonariuszy państwowych w sprawach religijno-światopoglądowych (zob. art. 25 ust. 2 Konstytucji RP), realizacji przez nich interesu publicznego, nie zaś interesu partykularnego – konfesyjnego, czy nawet ochrony informacji niejawnych. Ryzyko tzw. konfliktu interesów było lub jest w tego rodzaju przypadkach ewidentne.

Jako fenomen polityczno-społeczny, sprzeczny z konkordatową i konstytucyjną zasadą wzajemnej niezależności państwa i Kościoła trzeba ocenić objęcie w czerwcu 2021 r. przez emerytowanego abp. L.S. Głódzia stanowiska sołtysa Piasków we wsi Bobrówka. Sołtys wykonuje władzę publiczną (świecką). Jest organem wykonawczym sołectwa – jednostki pomocniczej gminy, zwłaszcza egzekwuje podatki: rolny i leśny. Działanie abp. S.L. Głódzia jest zatem także sprzeczne z Kan. 285 § 3 KPK<sup>21</sup>. Duchownym zabrania się bowiem przyjmowania publicznych urzędów, z którymi łączy się udział w wykonywaniu władzy świeckiej<sup>22</sup>. Zakaz powyższy ma charakter bezwzględny i nie może być uchylony przez kościelne prawo partykularne (krajowe). Arcybiskupa nie spotkała jednak żadna sankcja prawno-kanoniczna, pomimo że

---

<sup>21</sup> Zob. szerzej: F. Pańczyk, *Rozważania nad dopuszczalnością pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2021, nr 4, s. 129–144.

<sup>22</sup> Por. *Codex Iuris Canonici. Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, pod red. P. Majera, Warszawa 2023, s. 216.

w preambule analizowanego Traktatu Stolica Apostolska stwierdziła, że uwzględniła m.in. przepisy prawa kanonicznego<sup>23</sup>.

Jako niezgodną z konkordatową (i konstytucyjną) zasadą współdziałania państwa i Kościoła dla rozwoju (dobra) człowieka należy ocenić szczegółową treść instrukcji Nuncjatury Apostolskiej w Polsce z 9 grudnia 2021 r. pt. „Wskazania dotyczące współpracy ze świeckim wymiarem sprawiedliwości”<sup>24</sup>, skierowanej do ordynariuszy diecezjalnych i zakonnych. Zgodnie z tym aktem prawidłowym sposobem ewentualnego udostępniania polskiemu świeckiemu wymiarowi sprawiedliwości dokumentacji dotyczącej sprawców nadużyć seksualnych wobec osób małoletnich czy bezbronnych jest procedura międzynarodowej pomocy prawnej, realizowana na drodze dyplomatycznej. Zgodnie z tym pismem Stolica Apostolska chętnie oferuje swoją współpracę sądową innym państwom w oparciu o zasady międzynarodowej kurtuazji, wzajemności i na podstawie ratyfikowanych traktatów, pod warunkiem że wnioski o taką współpracę spełniają wszystkie formalne i merytoryczne wymogi ustanowione przez zwyczaj międzynarodowy, a dotyczące takiej formy pomocy prawnej. Wnioski o pomoc prawną powinny zawierać możliwie dokładne wskazanie konkretnych faktów, w odniesieniu do których prowadzone jest postępowanie, a także istotnych elementów, które w związku z nimi są badane, oraz uzasadnionych powodów, dla jakich wnioski o pomoc prawną jest kierowany do Stolicy Apostolskiej. Ma to umożliwić właściwym organom Stolicy Apostolskiej ocenę wniosku pod kątem jego sensowności, zasadności i przydatności do celów procesowych. Zapowiedziano, że nie będą uwzględniane wnioski ogólnikowe, pozbawione elementów umożliwiających właściwym organom ocenę ich sensowności, zasadności i przydatności.

W praktyce instrukcja umożliwia wydłużenie postępowania karnego w Polsce na czas bliżej nieokreślony. Jest to wyraźnie sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej: akt Nuncjatury uzależnia jego przebieg od uznania podmiotu zagranicznego; nie przewiduje żadnej procedury

<sup>23</sup> Kodeks Prawa Kanonicznego nie zapewnia bowiem skutecznej sankcji za naruszenie swego Kan. 285 §3 (zob. ogólny Kan. 1399 KPK); por. *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, Tom II/1, Księga II Lud Boży*, pod red. J. Krukowskiego, Poznań 2005, s. 109–110. Zachowanie abp. L.S. Głódzia może być zatem ukarane sprawiedliwą karą, ale tylko wtedy, gdy przemawia za tym szczególna ciężkość naruszenia i zachodzi konieczność zapobieżenia zgorzleniom lub ich naprawienia. Zależy to więc, w istocie rzeczy, od uznaniowej decyzji odpowiedniej władzy kościelnej, ostatecznie – Stolicy Apostolskiej.

<sup>24</sup> Tekst instrukcji zob. <https://www.ekai.pl/stolica-apostolska-uregulowala-zasady-wspolpracy-ze-swieckim-wymiarem-sprawiedliwosci-w-polsce/> (dostęp: 9 IX 2024).

odwoławczej czy kontrolnej w przypadku negatywnej, dyskrecjonalnej decyzji biurokracji Kurii Rzymskiej.

Należy podkreślić, że Rzeczpospolita Polska w momencie wydania krytykowanej instrukcji nie miała i nadal nie ma zawartej oraz ratyfikowanej umowy dotyczącej międzynarodowej pomocy prawnej ani ze Stolicą Apostolską, ani z Państwem Watykańskim<sup>25</sup>. Nuncjusz apostolski oraz inne osoby faktycznie odpowiedzialne za sporządzenie oraz przekazanie hierarchom katolickim w Polsce omawianego dokumentu odznaczały się ignorancją prawną lub działały w złej wierze, tzn. wyłącznie w interesie instytucji kościelnych i ich właściwego duchowieństwa. Należy zwrócić uwagę, że instrukcja Nuncjatury z grudnia 2021 r. przez nikogo nie została oficjalnie podpisana. Zatem nikt nie chciał brać odpowiedzialności za ten akt. Tak czy inaczej, odpowiedzialność za jej wydanie ponosi nuncjusz apostolski w Polsce, jako szef misji dyplomatycznej Stolicy Apostolskiej. Instrukcję należy w konsekwencji uznać za akt niezgodny z jedną z zasadniczych funkcji misji dyplomatycznej, określoną art. 3 ust. 1 lit. e Konwencji wiedeńskiej z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych<sup>26</sup>, jaką jest popieranie przyjaznych stosunków między, odpowiednio, Stolicą Apostolską a państwem przyjmującym (Rzeczpospolitą Polską).

Instrukcja z 2021 r. uzależnia skuteczny wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych wobec obywateli polskich podejrzanych o popełnienie przestępstw przeciwko innym obywatelom polskim od zgody Stolicy Apostolskiej. Jest to sprzeczne z zasadą suwerenności państwa polskiego. Nie służy do zapewnienia szybkiej i skutecznej ochrony rzeczywistym i potencjalnym ofiarom nadużyć seksualnych ze strony duchowieństwa poprzez izolację sprawców w zakładach karnych. Dotychczas znany jest jeden przypadek formalnie pozytywnej odpowiedzi na wniosek polskiego sądu powszechnego o udostępnienie dokumentacji w drodze międzynarodowej pomocy prawnej w trybie określonym w instrukcji Nuncjatury z 9 grudnia 2021 r.<sup>27</sup> Reasumując, pismo obieguwe przedstawicielstwa dyplomatycznego Stolicy Apostolskiej w Polsce

<sup>25</sup> Zob. odpowiedź z dnia 23 V 2023 r. Biura Prasowego MSZ na zapytanie autora z dnia 22 V 2023 r., archiwum prywatne P.B.

<sup>26</sup> Dz.U. 1965 Nr 37, poz. 232.

<sup>27</sup> Skutecznie ze stosownym wnioskiem wystąpił jedynie Sąd Rejonowy w Chodzieży. Stolica Apostolska niespodziewanie udostępniła jesienią 2022 r. ok. 200 stron akt po dwóch latach starań pełnomocnika pokrzywdzonego. Postępowanie kanoniczne oraz postępowanie sądowe (świeckie) wobec sprawcy toczyło się od 2015 r. – zob. S. Klauziński, *Watykan udostępnił polskiemu sądowi część akt księdza pedofila. „Jedna jaskółka wiosny*

w praktyce w istotnej mierze determinuje skuteczność przebiegu postępowań karnych przed sądami polskimi prowadzonymi na podstawie polskich kodeksów. Istotnie ogranicza możliwość dochodzenia roszczeń przez ofiary przestępstw popełnionych przez duchownych katolickich.

## **2. Naruszenia lub niewykonanie szczegółowych norm współczesnego Konkordatu polskiego**

Zasadniczo od początku stosowania Konkordatu z 1993 r. w przypadku zawierania tzw. małżeństwa konkordatowego wystąpiło zjawisko nieskładania przez nupturientów zgodnych oświadczeń, wymaganych przez art. 10 ust. 1 pkt 2 Traktatu, że ich małżeństwo kanoniczne ma pociągać za sobą skutki przewidziane w prawie polskim. Są natomiast podpisywane zaświadczenia przez duchownych oraz małżonków, że takie oświadczenia zostały złożone. Mamy zatem do czynienia z poświadczeniem nieprawdy przez duchownego, co wypełnia znamiona przestępstwa określonego w art. 271 § 1 Kodeksu karnego<sup>28</sup>. Brak jest jakiegokolwiek informacji, aby jakiś duchowny został skazany na podstawie wspomnianego przepisu Kodeksu karnego. Zarazem skoro nupturienti nie składają oświadczeń, małżeństwo należy uznać za nieistniejące na gruncie prawa polskiego. Istnieją przesłanki do stwierdzenia jego nieważności.

Postawa państwa polskiego wobec wadliwej formalnie praktyki jest ambiwalentna. Z jednej strony 5 lutego 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) wydał obwieszczenie w sprawie ogłoszenia wykazu stanowisk, których zajmowanie upoważnia do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński oraz sporządzania zaświadczeń stanowiących podstawę sporządzenia aktu małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>29</sup>. W tym akcie wskazuje się na konieczność złożenia oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński, a następnie sporządzenia odpowiedniego zaświadczenia. Samo sporządzenie zaświadczenia nie wystarczy. Na oficjalnej państwowej stronie internetowej jeszcze w 2023 r. można było przeczytać co do wymogów zawarcia

*nie czyni*", OKO.press, 28 III 2023, <https://oko.press/watykan-akta-sad-w-chodziezy-stanislaw-gadecki> (dostęp: 7 IX 2024).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>29</sup> M.P. 2015, poz. 230.

tw. ślubu konkordatowego: „Duchowny poprosi was i waszych świadków o podpisanie zaświadczenia, w którym potwierdzicie, że w jego obecności złożyliście oświadczenie o wstąpieniu w związek małżeński”. Nie było informacji, że trzeba złożyć oświadczenie o wywarciu skutków cywilnych przez małżeństwo wyznaniowe. Trzeba to ocenić jako wprowadzanie w błąd obywateli i legitymizację wadliwej prawnie praktyki.

Jako niezgodne z zasadą bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zasadą określoności prawa należy ocenić treść odpowiednich załączników do obwieszczenia MSWiA z 5 lutego 2015 r., w części dotyczącej zwłaszcza Kościoła Katolickiego. Wśród stanowisk w Kościele Katolickim, których zajmowanie upoważnia do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, wymienia się m.in. wikariusza generalnego, wikariusza biskupiego czy wreszcie, nad wyraz ogólnie, duchownego odpowiednio delegowanego. Bardzo podobnie jest w przypadku wykazu stanowisk, których zajmowanie upoważnia do sporządzania zaświadczeń stanowiących podstawę do sporządzania aktu małżeństwa. Kierownicy urzędów stanu cywilnego, aby sporządzić ważny akt małżeństwa są zmuszeni znać szczegółowe normy (w tym terminologię) prawa kanonicznego. Zupełnie ogólnikową, niemożliwą do weryfikacji przez laika, jest kategoria „duchownych odpowiednio delegowanych”. Jest to zwrot niedookreślony. Trudno oczekiwać znajomości szczegółowych norm i aktów prawno-kanonicznych od nupturientów oraz ich bliskich przed ceremonią zaślubin, w jej trakcie czy bezpośrednio po jej zakończeniu. Te osoby nie są w stanie sprawdzić, czy duchowny przyjmujący stosowne oświadczenie lub sporządzający na tej podstawie odpowiednie zaświadczenie dla USC jest rzeczywiście kompetentną „osobą urzędową”. Nie posiadają ku temu ustawowych uprawnień, a oczekiwanie, że będą to czynić w praktyce, jest życiowo nierealistyczne. Tymczasem tego rodzaju duchowni w jakiejś mierze mają pełnić zamiejscowo funkcję organu władzy publicznej – kierownika urzędu stanu cywilnego.

Na podstawie ponad 25 lat doświadczeń zasadne jest stanowisko, że państwo polskie, wprowadzając do swego systemu prawnego i normując instytucję tzw. małżeństwa konkordatowego, a następnie – na podstawie obszernej ustawy nowelizującej z dnia 24 lipca 1998 r.<sup>30</sup> –

<sup>30</sup> Zob. Ustawę z dnia 24 VII 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 ustaw (Dz.U. 1997 Nr 117, poz. 757). Ustawa weszła w życie 1 XI 1998 r.

instytucję małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej czy inaczej – małżeństwa wyznaniowego ze skutkami cywilnymi, wobec ogółem 11 kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>31</sup>, okazało na wyrost zbyt dużo zaufania do właściwych konfesji oraz ich odpowiednich wewnętrznych systemów normatywnych. Odbyło się to kosztem przede wszystkim bezpieczeństwa prawnego obywateli – nowożeńców oraz osób im bliskich, ale także potencjalnie kosztem interesów majątkowych np. instytucji finansowych (m.in. banków)<sup>32</sup>.

Po 32 latach resort edukacji bez uzasadnienia złamał legalny, mający pełne uzasadnienie w art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>33</sup>, konwenans ustrojowy i zmienił istotnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach<sup>34</sup>, pomimo braku porozumienia z zainteresowanymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, a nawet pomimo zdecydowanego publicznego sprzeciwu Konferencji Episkopatu Polski (KEP)<sup>35</sup>. Właściwe rozporządzenie nowelizujące Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r.<sup>36</sup> wprowadziło niezgodnie zwłaszcza

<sup>31</sup> Uprawnione wspólnoty religijne, określone całkiem arbitralnie przez władze państwowe, to: 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.

<sup>32</sup> Zob. uchwałę z 10 V 2023 r. Sądu Najwyższego (SN) – Izby Cywilnej, sygn. akt. III CZP 71/22, OSNC 2023/10/94, LEX nr 3546360, w sprawie niedopełnienia wymagań przewidzianych w art. 8 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i skutków dla zawarcia małżeństwa. Podważyła ona pierwotny sens warunku określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 Konkordatu z dnia 28 VII 1993 r. W zw. z tym zob.: A. Mezglewski, *Spóźniona rejestracja małżeństwa zawartego w formie wyznaniowej. Glosa częściowo krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r. (III CZP 71/22)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2023, nr 26, s. 373–392 oraz K. Woch, *Zawarcie małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej w sytuacji sporządzenia aktu małżeństwa z naruszeniem art. 8 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Glosa aprobująca do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r. (III CZP 71/22)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2023, nr 26, s. 293–409.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 750.

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 983.

<sup>35</sup> Por. szerzej m.in. orzeczenie TK z 20 IV 1993 r., sygn. akt U 12/92, OTK 1993, nr 1, poz. 9, a zwłaszcza uzasadnienie tegoż judykatu.

<sup>36</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 VII 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz.U. 2024, poz. 1158).

z art. 10 ust. 1 Konkordatu, a także z art. 12 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, dodatkowe kryterium organizowania przez przedszkola oraz szkoły podstawowe i ponadpodstawowe nauki religii katolickich – kryterium zgłoszenia się właściwych wychowanków, względnie uczniów. Jest to kryterium faktyczne, nieprzewidziane przez Traktat z 1993 r. oraz ustawę o systemie oświaty. Dopuszcza ono poddanie dzieci i młodzieży katolickiej faktycznej presji psychicznej, będącej realną barierą w urzeczywistnieniu prawa zainteresowanych do otrzymania edukacji religijnej w szkolnictwie publicznym (zob. art. 53 ust. 4 w zw. z art. 53 ust. 2 Konstytucji RP), a zarazem przeszkodą w realizacji przez rodziców prawa do wychowania religijnego i moralnego zgodnego z ich przekonaniami (zob. art. 53 ust. 3 Konstytucji RP). Niewyartykułowanym oficjalnie, lecz czytelnym celem ministerialnego prawodawcy stała się stopniowa, ale wyraźna laicyzacja szkolnictwa publicznego. Trzeba zatem podkreślić – Konstytucja RP oraz polski Konkordat wykluczają pełne, formalne zeświecczenie oświaty publicznej.

Zastrzeżenia z punktu widzenia spełnienia wymogów formalnych określonych w rozdziałach drugim oraz trzecim Konstytucji RP wzbudza regulacja statusu wyższych uczelni (wydziałów) zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki. Dotychczas zawarta została jedna – ogólna – tego rodzaju umowa, 1 lipca 1999 r.<sup>37</sup>, oraz siedem umów szczegółowych. Od roku 1994 zaczęły bowiem powstawać na uniwersytetach państwowych wydziały teologii katolickiej<sup>38</sup>, pomimo istnienia tego rodzaju wydziałów (kierunków) na uczelniach kościelnych. Podstawą ich funkcjonowania są zwłaszcza szczegółowe umowy rządowo-kościelne o charakterze krajowym, zawierane na podstawie art. 15 ust. 2 Konkordatu. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku umowy z dnia 20 września 1994 r. w sprawie Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego nie dostosowano tego aktu do właściwych

<sup>37</sup> Dz.U. 1999 Nr 63, poz. 727.

<sup>38</sup> Pierwszy taki wydział został utworzony na Uniwersytecie Opolskim w 1994 r. Następnie katolickie wydziały teologiczne powstały: na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 1998 r., na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie w 1999 r., na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w 1999 r. (na UKSW są łącznie trzy wydziały nauk kościelnych), na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach w 2000 r., na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu w 2001 r. oraz na Uniwersytecie Szczecińskim w 2004 r. Na Uniwersytecie w Białymstoku działają: Katedra Teologii Katolickiej oraz Katedra Teologii Prawosławnej. Krytycznie na temat realiów funkcjonowania katolickich wydziałów teologicznych na uniwersytetach państwowych zob. J. Podgórska, *Nauka nawracania kosmitów*, „Polityka” 2024, nr 30, s. 33–35.

postanowień umowy ze Stolicą Apostolską. Stroną umowy z 1994 r. pozostał minister edukacji, a nie Rząd RP, oraz upoważnieni przez Watykan Przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski oraz Biskup Opolski, nie zaś sama KEP, jak wymaga tego Traktat z Watykanem.

Zakrawa na kuriozum, że owe umowy rządowo-kościelne, poza umową dotyczącą Wydział Teologicznego na Uniwersytecie Opolskim<sup>39</sup>, nigdzie nie zostały w żaden sposób upublicznione. Żadna z tych umów nie została opublikowana oficjalnie w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” czy w dzienniku urzędowym Ministerstwa Edukacji Narodowej. Ten stan rzeczy w praktyce ogranicza konstytucyjne prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej (zob. art. 61 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP). Wspomniane akty prawne limitują sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka, takich jak: autonomia uniwersytetów publicznych (zob. art. 70 ust. 5 Konstytucji RP), wolność prowadzenia badań naukowych i ogłaszania ich wyników (zob. art. 73), wolność wykonywania zawodu (zob. art. 65 ust. 1) oraz, co należy zaznaczyć, zasady wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa oraz użytkowania mienia publicznego. Jest to sprzeczne z art. 216 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącym, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

W sumie przedmiotowe umowy rządowo (ministerialno)-kościelne o charakterze krajowym nie mogą być uznane za akty prawa powszechnie obowiązującego zgodnie z art. 87 Konstytucji RP. Nie mogą stanowić, w myśl art. 31 ust. 3 polskiej ustawy zasadniczej, podstawy prawnej ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw człowieka oraz obywatela. Nie mogą też określać sposobów wydatkowania środków na cele publiczne, tzn. na szkoły wyższe lub na wydziały teologiczne zakładane i prowadzone przez Kościół. W praktyce tak się jednak dzieje. Omawiane umowy rządowo-kościelne mają charakter wiążący wyłącznie strony, które je zawarły. Ich postanowienia powinny być zawarte w szczegółowych postanowieniach właściwych ustaw<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Umowa dotycząca Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego została upubliczniona na właściwej stronie internetowej uczelni (zob. Akty prawne i dekrety, Wydział Teologiczny Uniwersytet Opolski, <https://wt.uni.opole.pl/akty-prawne-i-dekrety/> [dostęp: 7 IX 2024]). Teksty (skany) pozostałych umów rządowo-kościelnych autor uzyskał z prywatnych zasobów archiwalnych dr Moniki Kwiecień-Miland, której w związku z tym składa podziękowania.

<sup>40</sup> Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, op. cit., s. 64.

Stolica Apostolska wyraźnie naruszyła art. 16 ust. 1 Konkordatu, przewidujący, że statut Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego winien być zatwierdzony przez Stolicę Apostolską w porozumieniu z kompetentnymi władzami Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy statut Ordynariatu Polowego WP został jednostronnie nadany przez Jana Pawła II w 1991 r. i obowiązywał do 2021 r. Biskup Polowy T. Płoski miał podjąć działania zmierzające do uzgodnienia trybu ustanowienia statutu z Konkordatem ratyfikowanym w 1998 r. Starania te ostatecznie przerwała tragiczna śmierć hierarchy w dniu 10 kwietnia 2010 r. Obecny statut został zatwierdzony przez papieża Franciszka w dniu 8 maja 2021 r. bez żadnego porozumienia z władzami polskimi co do treści tego aktu. Tego samego dnia dekret o zatwierdzeniu statutu wydała Kongregacja ds. Biskupów. Tekst uwzględnia jedynie zmiany zaproponowane przez dykasterie watykańskie: Sekretariat Stanu, Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej, Papieską Radę ds. Tekstów Prawnych oraz Kongregację ds. Biskupów. Statut został ogłoszony 15 lipca 2021 r. przez Biskupa Polowego WP, pod datą 15 sierpnia tegoż roku<sup>41</sup>. Rola kompetentnych organów Rzeczypospolitej Polskiej ograniczyła się do spraw formalnych (technicznych), tzn. do opublikowania ponad miesiąc później przez Ministra Obrony Narodowej wspomnianego Statutu Ordynariatu w Dzienniku Urzędowym MON w formie załącznika do obwieszczenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 sierpnia 2021 r.<sup>42</sup> Jako podstawę prawną ogłoszenia podano jednak nie art. 16 Konkordatu, lecz art. 26 ust. 3 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP<sup>43</sup>. Przepis ten nie został dostosowany do postanowień Traktatu z 28 lipca 1993 r. – opisaną publikację przez Ministra Obrony Narodowej nie sposób uznać za dowód realnego uzgodnienia treści Statutu Ordynariatu Polowego z właściwym ministrem, względnie z Prezydentem RP jako najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, na etapie formułowania treści tego aktu<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Na temat dokumentacji kościelnej związanej z opracowaniem i nadaniem Statutu Ordynariatu Polowego WP zob. Biuletyn Urzędowy Ordynariatu Polowego 2021, nr 1, 15 VII 2021, s. 10.

<sup>42</sup> Dz.Urz. MON 2021, poz. 175. Publikacja nastąpiła 18 VIII 2021 r.

<sup>43</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1966.

<sup>44</sup> Na temat oficjalnej wykładni sformułowania „w porozumieniu” zob. § 74 ust. 1 pkt 2 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 VI 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283).

Na podkreślenie zasługuje fakt, że Statut Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego z 2021 r. w sposób niezgodny z art. 16 ust. 1 Konkordatu rozszerzył zakres osobowy owej diecezji personalnej Kościoła Katolickiego na inne kategorie funkcjonariuszy i pracowników państwowych oraz członków ich rodzin, w tym Straży Granicznej oraz Służby Ochrony Państwa<sup>45</sup>. Do Ordynariatu zaliczono ponadto m.in. uczniów i studentów uczelni wojskowych oraz osoby zatrudnione lub przebywające w szpitalach wojskowych, wojskowych domach opieki czy w podobnych instytucjach (zob. art. 3 Statutu). Art. 16 ust. 1 Konkordatu mówi jedynie o opiece duszpasterskiej w ramach Ordynariatu Polowego dla żołnierzy czynnej służby wojskowej, w tym żołnierzy zawodowych. Stolica Apostolska wykroczyła tym samym zdecydowanie poza zakres delegacji traktatowej. Jest wysoce prawdopodobne, że opisane szerokie określenie personalnej sfery Ordynariatu będzie generowało dodatkowe wydatki budżetu państwa, niekontrolowane w pełni przez świeckie kierownictwo MON.

Dotychczas nie został wykonany art. 22 ust. 2 i ust. 3 polskiego Konkordatu. Nie powołano jednej – specjalnej – dwustronnej komisji, mającej zająć się nie w ogóle wykonaniem Traktatu z 1993 r., lecz wyłącznie koniecznymi zmianami w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa. Obradujące łącznie komisje konkordatowe nie odpowiadają dyspozycji art. 22 ust. 2 Konkordatu. Od lat te komisje w ogóle nie zebrały się na wspólnych obradach. O powołanie rzeczonyj jednej komisji miał zabiegać w kontaktach z władzami państwowymi nuncjusz abp. J. Kowalczyk. Na konieczność jej powołania miała zwracać uwagę także była premier – H. Suchocka. Zabiegi te okazały się bezskuteczne. Na dążenie strony kościelnej do realizacji art. 22 ust. 2 i ust. 3 Konkordatu wskazywało w 2012 r. powołanie Zespołu Roboczego Kościelnej Komisji Konkordatowej ds. Realizacji art. 22 Konkordatu<sup>46</sup>. Wyraźne dążenia rodzimego episkopatu katolickiego urzeczywistnienia postanowień Konkordatu w sprawie trybu wprowadzania zmian w dziedzinie finansowania

<sup>45</sup> Por. Statut Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego (art. 3) z dnia 21 I 1991 r., nadany przez Jana Pawła II, [https://archiwum-ordynariat.wp.mil.pl/pl/138\\_595.html](https://archiwum-ordynariat.wp.mil.pl/pl/138_595.html) (dostęp: 14 IX 2023).

<sup>46</sup> Szczegółowo nt. przebiegu prac legislacyjnych w latach 2012–2013 dotyczących zniesienia Funduszu Kościelnego zob. D. Walencik, *Wydatkowanie środków z Funduszu Kościelnego w latach 1951–2016*, w: *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, pod red. M. Bieleckiego, Lublin 2018, s. 29–32.

instytucji kościelnych i duchowieństwa ujawniły się pod koniec 2023 r. Miało to miejsce w związku z ponowną zapowiedzią podjęcia przez ekipę pod kierunkiem D. Tuska prac nad zniesieniem Funduszu Kościelnego<sup>47</sup>.

Wola realizacji art. 22 w zw. z art. 27 Traktatu z 1993 r. nie była i nadal nie jest jednak widoczna po stronie Rządu RP. Na wniosek Ministra Administracji i Cyfryzacji reaktywowany został bowiem jedynie w 2012 r. zespół roboczy ds. finansowych Rządowej Komisji Konkordatowej. Z kolei na początku lutego 2024 r. zebrał się na pierwszym posiedzeniu Międzyresortowy Zespół ds. Funduszu Kościelnego pod przewodnictwem Ministra Obrony Narodowej i Wiceprezesa Rady Ministrów W. Kosiniaka-Kamysza<sup>48</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że mimo, iż tzw. Deklaracja wyjaśniająca Rządu RP do Konkordatu przyjęta w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską, w pkt 6 stwierdza, że Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. (w tym celu strona państwowa jedynie winna zapoznać się z opinią strony kościelnej w ramach odpowiedniej Komisji, o której mowa w art. 22 ust. 2 i ust. 3 Konkordatu), to jednak w 2004 r. w związku z senacką inicjatywą ustawodawczą przewidującą zniesienie Funduszu Kościelnego omawiana komisja nie została powołana, a ówczesny Minister Spraw Zagranicznych – W. Cimoszewicz, swego czasu szef Rządu RP, który przyjął ową Deklarację wyjaśniającą w dniu 15 kwietnia 1997 r., zwrócił się do Stolicy Apostolskiej o zajęcie stanowiska wobec planów likwidacji Funduszu Kościelnego. Watykan przedstawił stanowisko negatywne, a ówczesny Rząd premiera L. Millera nie poparł projektu przygotowywanego na forum izby wyższej parlamentu, zdominowanej

---

<sup>47</sup> Zob. Informacja bp. Artura G. Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, w związku z podjęciem przez Radę Ministrów decyzji o powołaniu zespołu ws. zmiany systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych (29 XII 2023), „Akta Konferencji Episkopatu Polski” 2023, nr 35, s. 354 oraz Komunikat z 397. Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski [14 III 2024] – Episkopat o bieżących sprawach Kościoła w Polsce (komunikat po obradach), Konferencja Episkopatu Polski, <https://episkopat.pl/doc/215306.episkopat-o-biezacych-sprawach-kosciola-w-polsce-komunikat-po-obradach-4> (dostęp: 15 IX 2024).

<sup>48</sup> Zob. Pierwsze posiedzenie Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszu Kościelnego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej – gov.pl, <https://www.gov.pl/web/premier/posiedzenie-zespołu-ds-funduszu-kościelnego> (dostęp: 15 IX 2024).

przez senatorów ugrupowań lewicowych<sup>49</sup>. Potraktował opinię Stolicy Apostolskiej jako wiążącą. Rada Ministrów RP nie wykonała nie tylko postanowień Traktatu, ale nawet aktu, który sama przyjęła w 1997 r.

Zarazem trzeba podkreślić, że bodaj wszystkie zmiany ustawodawstwa w sprawach finansowych instytucji Kościoła Katolickiego w Polsce oraz jego duchowieństwa po wejściu w życie Konkordatu dokonano bez formalnych uzgodnień Rządu RP kompetentnymi władzami kościelnymi, czy to w formie umów czy innego rodzaju porozumień lub uzgodnień w formie pisemnej. Konstatacja ta odnosi się w szczególności do ustawodawstwa wydanego w ramach tzw. Polskiego Ładu w 2022 r.<sup>50</sup> Tymczasem odpowiednią podstawą prawną do dokonania stosownych aktów konsensualnych o charakterze formalnym jest art. 27 Konkordatu z 1993 r. interpretowany w zw. z art. 25 ust. 4 i ust. 5 Konstytucji RP<sup>51</sup>.

Nie zrealizowano wciąż art. 25 ust. 2 Konkordatu. Do dzisiaj kompetentne władze państwowe, przede wszystkim Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, oraz Konferencja Episkopatu Polski nadal nie opracowały zasad udostępniania dóbr kultury będących własnością lub pozostających we władaniu Kościoła. Można się jedynie domyślać przyczyn tego stanu deregulacji. Mogą to być obawy strony kościelnej przed ujawnieniem swego stanu posiadania, być może stanu posiadania niekiedy bez dostatecznej podstawy prawnej, względnie także obawy przed ujawnieniem nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia dóbr kultury przez Kościół.

Nie znalazł również zastosowania przez ponad 26 lat art. 27 rodzimego Konkordatu, zgodnie z którym sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Układającymi się Stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską. W minionym ćwierćwieczu takich spraw ewidentnie było przynajmniej kilka. Komisje konkordatowe: kościelna i rządowa, powołane odpowiednio 9 i 25 maja 1998 r. nie mają podstawy

<sup>49</sup> U progu kadencji w październiku 2001 r. klub SLD-Unii Pracy liczył w Senacie 75 mandatów, a w październiku 2005 r. łącznie kluby: SLD-UP, Socjaldemokracji Polskiej oraz Partii Demokratycznej – demokratów.pl kontrolowały 73 mandaty.

<sup>50</sup> Zob. krytycznie: P. Stanisław, D. Walencik, *Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych po wprowadzeniu „Polskiego Ładu”. Uwagi do ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2022, nr 25, s. 293–307.

<sup>51</sup> Por. kontrowersyjny wyrok TK z 2 IV 2003 r., sygn. akt. K 13/02, OTK ZU 4A/2003, poz. 28.

prawnej w Konkordacie, pomimo że zostały ustanowione do realizacji Traktatu i nadal formalnie istnieją. Ich byt powinno się uregulować na podstawie układu między umawiającymi się stronami przewidzianego w art. 27 Konkordatu z 28 lipca 1993 r.

Dnia 5 kwietnia 2006 r. uchwalone zostały trzy ustawy o finansowaniu tzw. papieskich wydziałów teologicznych z budżetu państwa<sup>52</sup>. Stanowiły one realizację sugestii zawartej w art. 15 ust. 3 zd. 2 Konkordatu. Nie zawarto jednak żadnych umów czy uzgodnień przewidzianych w art. 27 Traktatu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2009 r. uznał, że ten przepis Konkordatu nie dotyczy uchwalenia wyżej wskazanych ustaw z 2006 r.<sup>53</sup> Takie stanowisko zostało sformułowane, pomimo że problematyka finansowania uczelni kościelnych z budżetu państwa należy wyraźnie do materii traktatowej. Zatem nowelizacja rzeczonych ustaw dokonana w 2023 r., wprowadzająca ich pełne finansowanie z budżetu państwa, także została dokonana bez urzeczywistnienia art. 27 układu z Watykanem<sup>54</sup>. Komisja Majątkowa została zniesiona na mocy Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP<sup>55</sup>, czyli w drodze aktu jednostronnego, bez żadnej umowy ani na podstawie art. 27 Konkordatu, czy odpowiednio art. 25 ust. 5 Konstytucji, a jedynie w drodze nieformalnych uzgodnień między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i Sekretarzem Generalnym KEP<sup>56</sup>.

Duszpasterstwa katolickie w innych, poza Wojskiem Polskim, instytucjach państwowych tworzone na podstawie porozumień o charakterze krajowym między Delegatem KEP a właściwym ministrem czy innym centralnym organem administracji państwowej, bez odwoływania się art. 27 Traktatu. Niektóre z owych porozumień, jak te

---

<sup>52</sup> Zob. Ustawa z dnia 5 IV 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz.U. 2006 Nr 94, poz. 648); Ustawa z dnia 5 IV 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz.U. 2006 Nr 94, poz. 649) i Ustawa z dnia 5 IV 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” z budżetu państwa (Dz.U. 2006 Nr 94, poz. 650).

<sup>53</sup> Wyrok TK z 14 XII 2009 r., sygn. akt K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

<sup>54</sup> Zob. art. 2, art. 3 i art. 4 Ustawy z dnia 13 I 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 212).

<sup>55</sup> Dz.U. 2011 Nr 18, poz. 89; zob. także wyrok TK z dnia 8 VI 2011 r., sygn. akt K 3/09, OTK ZU 5A/2011, poz. 39.

<sup>56</sup> Krytycznie na temat trybu zniesienia Komisji Majątkowej zob. D. Walencik, *Nowelizacja ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 4, s. 36–48.

podpisane 23 listopada 2017 r., a dotyczące duszpasterstwa katolickiego w Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), nie zostały nawet oficjalnie opublikowane<sup>57</sup>. Podstawą prawną porozumień dotyczących duszpasterstw katolickich są „blankietowe” przepisy odpowiednich ustaw regulujących działalność danej instytucji (służby) państwowej<sup>58</sup>, ewentualnie ogólnikowo, bez podania wyraźnej podstawy prawnej, Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP<sup>59</sup>. Opisany tryb postępowania należy jednak ocenić jako błąd strony kościelnej. Strona rządowa (państwowa) może bowiem tak zawarte porozumienia wypowiedzieć, ewentualnie z zachowaniem pewnego okresu przejściowego, i tym samym doprowadzić jednostronnie do zmiany zasad działania, ograniczenia, a nawet likwidacji danego duszpasterstwa katolickiego.

Na przestrzeni ponad 25 lat obowiązywania Konkordatu polskiego z 1993 r. znany jest tylko jeden przypadek, który można oceniać jako zastosowanie art. 28 tej umowy. Przepis ów przewiduje, że Układające się Strony będą usuwać na drodze dyplomatycznej zachodzące między nimi różnice dotyczące interpretacji lub stosowania niniejszego Konkordatu. Opinii publicznej znany jest jeden przypadek, który można oceniać jako wyraz zastosowania tegoż przepisu Konkordatu. W dniu 25 czerwca 2011 r. ambasador RP w Watykanie – H. Suchocka – działając na polecenie ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego przedłożyła Stolicy Apostolskiej notę protestacyjną w związku z publicznymi wypowiedziami o. T. Rydzyka szkalującymi Państwo Polskie, które ten wygłosił podczas konferencji w siedzibie Parlamentu Europejskiego. Strona polska m.in. wezwała Stolicę Apostolską, aby tego

---

<sup>57</sup> Kopia oryginału porozumienia z 23 XI 2017 r. w sprawie duszpasterstwa katolickiego w KAS, udostępniona przez Ministerstwo Finansów w 2024 r. – w zbiorach własnych autora. Tekst porozumienia między Komendantem Głównym Straży Granicznej i Biskupem Polowym Wojska Polskiego w sprawie organizacji i funkcjonowania katolickiego duszpasterstwa w Straży Granicznej zawarte w dniu 2 V 2007 r. jest dostępne jedynie na archiwalnej, nieczynnej od października 2017 r., stronie internetowej Ordynariatu Polowego WP.

<sup>58</sup> Zob. np. art. 10 Ustawy z dnia 16 XI 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 615) oraz art. 7c Ustawy z dnia 12 X 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 915).

<sup>59</sup> Zob. Porozumienie między Komendantem Głównym Policji a Delegatem Konferencji Episkopatu Polski do spraw duszpasterstwa Policji zawarte w dniu 19 X 2007 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania katolickiego duszpasterstwa w Policji (Dz.Urz. KGP 2007 Nr 20, poz. 154).

rodzaju wypowiedzi nie powtarzały się w przyszłości<sup>60</sup>. Duchowny ów określił Polskę jako kraj totalitarny i niecywilizowany. Tragedią Polski miałoby być to, iż rzekomo od 1939 r. nie rządzą tam Polacy<sup>61</sup>. Brak jest informacji, aby Stolica Apostolska oficjalnie odpowiedziała na polską notę dyplomatyczną. Rzecznik Stolicy Apostolskiej stwierdził natomiast, że „[j]akiegokolwiek oświadczenie ks. Tadeusza Rydzyka nie angażuje Stolicy Apostolskiej ani polskiego Kościoła”. Radio „Maryja” miało przemawiać we własnym imieniu<sup>62</sup>. Minister R. Sikorski przeprowadził w związku z wypowiedziami o T. Rydzyka rozmowy z ówczesnym Prymasem Polski abp. J. Kowalczykiem oraz z nuncjuszem apostolskim abp. Celestino Migliore. Sam nuncjusz, pomimo spotkania w tej sprawie 29 czerwca 2011 r. także z samym Prezesem Rady Ministrów, zdawał się mieć pozytywny stosunek do kierownika Radia „Maryja” i Telewizji „Trwam”<sup>63</sup>. Ostatecznie „[p]ostanowiono zamknąć karty w duchu odpowiedzialności każdej ze stron”: państwowej i kościelnej<sup>64</sup>. Redemptorysta na prośbę nuncjusza i jednego z biskupów przeprosił na łamach „Naszego Dziennika” tych, którzy poczuli się urażeni jego słowami. Nie zaniechał jednak swego jednoznacznego i publicznego zaangażowania politycznego przeciwko ekipie premiera D. Tuska<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> Zob. RZ, „Sikorski dał przykład. O. Rydzyk w końcu nie będzie nadobywatelem”, Onet Wiadomości, 26 VI 2011, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/sikorski-dal-przyklad-o-rydzyk-w-koncu-nie-bedzie-nadobywatelem/mbcfb> (dostęp: 15 IX 2024).

<sup>61</sup> Zob. IAR, *MSZ interweniuje w Watykanie ws. o. Rydzyka*, PR24, 26 VI 2011, <https://polskieradio24.pl/artukul/391452,MSZ-interweniuje-w-Watykanie-ws-o-Rydzyka> (dostęp: 15 IX 2024).

<sup>62</sup> Zob. K. Baranowska, *Rzecznik Watykanu: Słowa o. Rydzyka nas nie dotyczą*, Rzeczpospolita, 27 VI 2011, <https://www.rp.pl/kosciol/art14423451-rzecznik-watykanu-slova-o-rydzyka-nas-nie-dotyczya> (dostęp: 15 IX 2024).

<sup>63</sup> Zob. km/fac, *Nuncjusz do Watykanu ws. ojca Rydzyka: Igrają z lwem*, TVN24, 3 VI 2012, <https://tvn24.pl/polska/nuncjusz-do-watykanu-ws-ojca-rydzyka-igraja-z-lwem-ra255457-ls3498603> (dostęp: 15 IX 2024).

<sup>64</sup> Zob. *Tusk spotkał się z nuncjuszem. Co uradzili w sprawie Rydzyka?*, Dziennik.pl, 29 VI 2011, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/343299,tusk-spotkal-sie-z-nuncjuszem-co-uradzili-w-sprawie-rydzyka.html> (dostęp: 15 IX 2024).

<sup>65</sup> Zob. np. J. Hołub, *O. Rydzyk wzywa do protestów: Oni się ugną, jeżeli naród stanie!*, Wyborcza.pl, 19 II 2012, <https://wyborcza.pl/7,75398,11177814,o-rydzyk-wzywa-do-protestow-oni-sie-ugna-jezeli-narod-stanie.html> (dostęp: 15 IX 2024), a zwłaszcza: G. Rzeczkowski, *Ile dziś znaczą ojciec Tadeusz Rydzyk*, Polityka.pl, 18 IX 2012, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1530487,1,ile-dzis-znaczy-ojciec-tadeusz-rydzyk.read> (dostęp: 15 IX 2024).

### 3. Przyczyny nieureczywistnienia w pełni postanowień polskiego Konkordatu

Rodzi się pytanie o powody niewykonania w pełni Konkordatu z 1993 r. zarówno przez stronę państwową, jak i kościelną oraz nieprzestrzegania szeregu postanowień tej umowy. Jedną z przyczyn jest brak rzeczywistej i powszechnej internalizacji przez Kościół Katolicki w Polsce, przede wszystkim przez jego duchowieństwo na czele z hierarchią kościelną, nauczania Soboru Watykańskiego II w dziedzinie relacji między Kościołem a państwem. Współczesny Konkordat polski jest konkordatem soborowym<sup>66</sup>. W preambule Traktatu *Stolica Apostolska* wyraźnie odwołała się zwłaszcza do dokumentów *Vaticanum II* dotyczących wolności religijnej i stosunków pomiędzy Kościołem a wspólnotą polityczną. W art. 1 umowy przyjęto zasady relacji instytucjonalnych między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim recypowane z Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym (pkt 76). W sumie można przyjąć, że Sobór opowiedział się za nieantagonistycznym (przyjaznym) rozdziałem Kościoła i państwa.

Drugi Polski Synod Plenarny, zakończony w 1999 r., co prawda, niejako formalnie, powtórzył soborowe zasady dotyczące stosunków państwo–Kościół, jednak w istocie stanowisko rzeczzonego gremium w tej dziedzinie było niejednoznaczne, wręcz zawile. Przy tym niejednokrotnie było sformułowane językiem pytyjskim<sup>67</sup>. Zasadne jest stanowisko, że oficjalne stanowisko Synodu w sprawach odniesień Kościoła do państwa w żadnym wypadku nie miało posłużyć do zakwestionowania praktyki politycznej polskiej hierarchii, ukształtowanej po roku 1989 r. Jeszcze w 1998 r. bp T. Pieronek przestał pełnić funkcję Sekretarza Generalnego KEP i przegrał wybory na stanowisko Przewodniczącego KEP. Jan Paweł II zmarł po długiej i ciężkiej chorobie w kwietniu 2005 r. W 2004 r. funkcję lidera krajowego episkopatu katolickiego objął antagonistą bpa T. Pieronka – metropolita przemyski abp J. Michalik. Pełnił ją do 2014 r. W latach 2014–2024 przewodniczącym KEP był metropolita poznański – abp S. Gądecki, a jego zastępcą metropolita krakowski – abp M. Jędraszewski. Ich poglądy, także w zakresie relacji Kościoła z państwem, można uznać za reprezentatywne dla większości Episkopatu.

<sup>66</sup> Zob. A. Boniecki, „Dobry, soborowy...”, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 2.

<sup>67</sup> Por. *II Polski Synod Plenarny (1991–1999)*, Poznań 2001, s. 84–95.

W oficjalnych enuncjacjach lidera KEP występowały co prawda odwołania do soborowych zasad stosunków państwo–Kościół<sup>68</sup>, ale zarazem miały miejsca odniesienia do tradycyjnej doktryny katolicyzmu w tej dziedzinie, ustalonej przez papieża Leona XII. Przewodniczący KEP abp S. Gądecki odwoływał się do organicznej relacji państwa i Kościoła, niczym ciała i duszy. Takie ujęcie wykluczało jakikolwiek rozdział, a zakładało unię, w istocie wyższość Kościoła nad państwem<sup>69</sup>. Lider Episkopatu Polski w swych wypowiedziach oraz w praktyce działalności jako ordynariusza poznańskiego wykluczał podległość Kościoła państwu nawet w dziedzinach należących do jego tradycyjnych sfer, jak ściganie przestępstw. W wystąpieniach rodzimych hierarchów, generalnie rzecz biorąc, nie występuje pojęcie rozdziału państwa i Kościoła, pojęcie państwa świeckiego czy neutralnego światopoglądowo. Nad wyraz rzadko spotykamy się z pojęciem niezależności państwa i Kościoła w swoim zakresie. Dominowało wieloznaczne i degradujące dla państwa pojęcie autonomii wspomnianych podmiotów oraz ich współpracy, lecz nie współpracy „zdrowej”, jak chciał Sobór, lecz współpracy życzliwej<sup>70</sup>. Można zatem postawić tezę, że po śmierci Jana Pawła II nastąpił regres w dziedzinie recepcji przez rodzimy Kościół nauczania Soboru Watykańskiego II w zakresie relacji państwo–Kościół.

W polskim Episkopacie wciąż jest żywy anachroniczny ideał państwa katolickiego, owej *Respublica Christiana*. Tymczasem jest to utopia nieadekwatna do dynamicznych przemian społecznych, kulturowych, a w konsekwencji – światopoglądowych, które dokonały się w ostatnich latach w społeczeństwie polskim.

Jeszcze bardziej potwierdziła tę tezę praktyka stosunków między wyżej wymienionymi podmiotami w Polsce w latach 2015–2023. Byliśmy wówczas świadkami bezprecedensowego, politycznego

---

<sup>68</sup> Zob. M. Przciszewski, *Abp Gądecki o relacji Kościół–państwo*, eKAI, 13 XI 2018, <https://www.ekai.pl/abp-gadecki-o-podstawowych-zasadach-w-relacjach-kosciola-do-polityki-i-panstwa/> (dostęp: 15 IX 2024).

<sup>69</sup> Zob. np. BP KEP, *Abp Gądecki: Istnieje konieczność współpracy między władzą państwową a kościelną*, eKAI, 3 III 2023, <https://www.ekai.pl/abp-gadecki-istnieje-koniecznosc-wspolpracy-miedzy-legalna-wladza-panstwowa-a-wladza-koscielna/> (dostęp: 15 IX 2024), a szerzej: *Przewodniczący Episkopatu: Istnieje konieczność współpracy między legalną władzą państwową a władzą kościelną*, Konferencja Episkopatu Polski, 3 III 2023, <https://episkopat.pl/doc/213188.przewodniczacy-episkopatu-istnieje-koniecznosc-wspolpracy-miedzy-legalna-wladza-panstwowa-a-wladza-koscielna> (dostęp: 15 IX 2024).

<sup>70</sup> Por. maj, *Jakiego modelu relacji państwo–Kościół potrzebuje dziś polska demokracja? Debata panelowa*, eKAI, 3 III 2023, <https://www.ekai.pl/debata-o-przyszlosci-modelu-relacji-panstwo-kosciol-w-polsce/> (dostęp: 15 IX 2024).

uprzedmiotowienia przez rządzącą Zjednoczoną Prawicę religii katolickiej oraz Kościoła. Zostały one zepchnięte do roli wręcz „instrumentów rządzenia”. W takich warunkach nie mogło być mowy o niezależności i autonomii państwa (wspólnoty politycznej) oraz Kościoła ani o „zdrowej” współpracy między nimi. Miejsce tych soborowych, zatem i konkordatowych, zasad wzajemnych odniesień zastąpiły: instrumentalizacja i klientelizm. Nie spotkało się to jednak z żadną praktyczną, zarazem społecznie dostrzegalną, opozycją ze strony polskiej hierarchii katolickiej<sup>71</sup>.

Prawo obowiązujące, w tym Konstytucja RP oraz Konkordat, nie okazały się dla rządzących główną determinantą w relacjach państwa z Kościołem Katolickim. Tą determinantą jest w pierwszej kolejności tzw. wola polityczna aktualnych piastunów naczelnych organów władz publicznych. Kolejne ekipy rządzące od 1998 r. nie są zainteresowane wykonaniem i rozwijaniem postanowień Traktatu z 1993 r. zapewne dlatego, że ograniczałyby to swobodę (czasami wręcz woluntaryzm) władz państwowych w dziedzinie relacji z Kościołem.

Paradoksalnie pełnym wykonaniem i respektowaniem umowy z Watykanem nie był też dotychczas zainteresowany Episkopat Polski. Konkordat przenosi bowiem relacje państwo–Kościół na płaszczyznę międzynarodową. Akcentuje w sprawach rodzimego Kościoła kompetencje Stolicy Apostolskiej. W jakiejś mierze deprecjonuje znaczenie rodzimych hierarchów. Tymczasem od roku 1945 to oni stali się bezpośrednimi partnerami władz państwowych. Prymas Polski kard. S. Wyszyński, dysponując przyznanymi przez papieża nadzwyczajnymi uprawnieniami wobec Kościoła w Polsce, był przeciwny zawarciu jakiegokolwiek układu między Stolicą Apostolską i Polską Ludową. Z władzami komunistycznymi układał się sam i sam brał za tego rodzaju akty odpowiedzialność. Dowodem zasygnalizowanej postawy były: porozumienie zawarte między przedstawicielami Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Episkopatu Polski z 14 kwietnia 1950 r.<sup>72</sup> oraz tzw. małe porozumienie Rządu i Episkopatu z początku grudnia 1956 r.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Szerzej i krytycznie na temat relacji między polskimi decydentami politycznymi a rodzimym Kościołem instytucjonalnym w latach 2015–2021 zob. m.in. J. Markowski, *Kościół w czasach dobrej zmiany*, Łódź 2021, s. 10–124.

<sup>72</sup> Zob. m.in. P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty 1945–1959*, t. 1, Poznań 1994, s. 232–235.

<sup>73</sup> Zob. *Komunikat Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu i Episkopatu o zasadach uregulowania wzajemnych stosunków*, s. 575–576.

Kościół instytucjonalny nie jest zainteresowany pełnym wykonaniem Traktatu z 28 lipca 1993 r. oraz skrupulatnym respektowaniem ogółu jego postanowień zapewne także dlatego, iż mogłoby to stanowić poważną barierę dla narastającego, w dużym stopniu niekontrolowanego drenażu finansów publicznych przez instytucje kościelne oraz duchowieństwo.

## Podsumowanie

Praktyka (nie)stosowania Konkordatu z 28 lipca 1993 r. wyraźnie wskazuje, że w istotnej mierze ma on charakter fasadowy. Od samego początku jego funkcja normatywna była ograniczona. Traktat nie reguluje bowiem szeregu istotnych zagadnień z zakresu stosunków państwo–Kościół: spraw finansowych i majątkowych instytucji kościelnych oraz duchowieństwa, ochrony danych osobowych w Kościele czy problematyki sprzeciwu sumienia katolików. Po ratyfikacji ów Traktat nie został uzupełniony aktami zawartymi na podstawie jego art. 27. Nie zawarto zwłaszcza żadnych tzw. konkordatów parcjalnych.

Nie zapewnił współczesny polski Konkordat dostatecznej ochrony interesów państwa. Nie powstrzymał postępującego procesu konfesjonalizacji państwa i stanowionego przezeń prawa. Praktyka życia publicznego w latach 2015–2023 wskazywała, że układ nie zagwarantował poparcia rodzimego Kościoła instytucjonalnego dla ustroju demokratycznego państwa prawnego. Umowa z 28 lipca 1993 r. stała się natomiast symbolem szczególnej pozycji Kościoła w Polsce po roku 1989. Ową pozycję zdecydowanie adekwatniej niż współczesny art. 25 Konstytucji RP z 1997 r. charakteryzuje art. 114 zd. 1 Ustawy z dnia 17 marca 1921 r.<sup>74</sup> Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „[w]yznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”. Art. 25 współczesnej polskiej ustawy zasadniczej w istotnej mierze nie doczekał się urzeczywistnienia. Ma zatem charakter w dużym stopniu programowy i nie odzwierciedla rzeczywistych przemian w sprawach wyznaniowych w Polsce po 1989 r. Wręcz zafałszowuje ich realny obraz, w szczególności dla obserwatorów zagranicznych.

<sup>74</sup> Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

Ten stan podważa autorytet Konstytucji RP w świadomości obywateli, w tym liderów wspólnot religijnych.

Poza zasygnalizowaną wyżej funkcją symboliczną Konkordat z 1993 r., jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, pełni zapewne funkcję gwarancyjną. Jednakże w niepełnym zakresie, ponieważ funkcja normatywna Traktatu jest ograniczona. Konkordat nie reguluje szeregu istotnych zagadnień dotyczących instytucji kościelnych – ich spraw finansowych oraz majątkowych, zwłaszcza restytucji nieruchomości czy problematyki duszpasterstw katolickich w instytucjach publicznych (z wyjątkiem duszpasterstwa wojskowego). Pomija zagadnienie finansowania katolickich wydziałów teologicznych na uniwersytetach państwowych oraz tzw. odrębnych wydziałów teologicznych. Nie normuje wyczerpująco szczególnych uprawnień osób duchownych w polskim systemie prawnym, np. kwestii tajemnicy spowiedzi czy tajemnicy zawodowej. Pomija niektóre zagadnienia istotne dla ogółu wiernych, w tym kwestię ochrony danych osobowych w Kościele czy zagadnienie sprzeciwu sumienia katolików.

Od czasu sporządzenia w 2012 r. krytycznego raportu na temat re-spektowania polskiego Konkordatu z 1993 r. do chwili obecnej stan faktyczny oraz prawny w tej dziedzinie nie tylko nie uległ poprawie, ale wystąpiły nowe okoliczności świadczące o niezrealizowaniu Traktatu oraz o jego naruszaniu. Wymienione negatywne zjawiska dotyczyły wiodących zasad układu z Watykanem, ale także szczegółowych postanowień analizowanej umowy. Ich nasilenie zaznaczyło się w latach 2015–2023. Dopuszczały się tego zarówno władze państwowe jak i strona kościelna, w tym nawet Stolica Apostolska.

Uogólniając, można zasadnie skonstatować, iż tryb prac nad przygotowaniem polskiego Konkordatu z 1993 r., jego podpisania, szczegółowa treść traktatu, w tym zakres jego regulacji, a wreszcie praktyka wykonania i przestrzegania układu ze Stolicą Apostolską dowodzą, że poziom kultury prawnej w sprawach wyznaniowych w III RP jest wyraźnie niższy niż w ostatnim okresie Polski Ludowej, tzn. w latach 1987–1989. Na tym ogólnym pesymistycznym tle rysuje się jeden pozytywny wyjątek, tzn. lata 1993–1997. Jest pewnym paradoksem, że był to okres rządów lewicowo-centrowej koalicji SLD-PSL. Świeccy decydenci polityczni, zwłaszcza od 1998 r. w imię z reguły bieżących oraz partykularnych, wręcz osobistych celów niejednokrotnie poświęcali w relacjach z Kościołem zasady: konstytucjonalizmu i legalizmu, wreszcie interes

publiczny i słuszny interes obywateli, nawet tych najsłabszych<sup>75</sup>. Brak jest zarazem podstaw, aby przyjąć, że ów negatywny stan, ukształtowany po roku 1989, w najbliższym czasie miałyby ulec wyraźnej poprawie<sup>76</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

*II Polski Synod Plenarny (1991–1999)*, Poznań 2001.

Adamiak S., *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes*, w: *Żywe dziedzictwo Soboru. Komentarze do tekstów Vaticanum II*, pod red. R.J. Woźniaka, P. Roszaka, Kraków 2023, s. 221–257.

Boniecki A., „Dobry, soborowy...”, *„Tygodnik Powszechny”* 1993, nr 32, s. 2.

Borecki P., *Geneza modelu stosunków państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.

Borecki P., *Respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane problemy*, Warszawa 2012.

*Codex Iuris Canonici. Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, pod red. P. Majera, Warszawa 2023.

*Dziesięć lat polskiego konkordatu*, pod red. C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2009.

Góralski W., *Konkordat*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 173–181.

Góralski W., *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998.

<sup>75</sup> Jaskrawym tego przykładem było, w ramach oszczędności budżetowych realizowanych przez rząd premiera L. Millera w latach 2001–2004 oraz będącą jego parlamentarnym zapleczem koalicję SLD (jako partii) z PSL, ograniczenie dla młodzieży uczącej się i nauczycieli ulg na przejazdy komunikacją publiczną czy zniesienie Funduszu Alimentacyjnego (zob. art. 63–69 Ustawy z dnia 23 XI 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. Nr 228, poz. 2255), a zarazem utrzymanie na niezmienionych zasadach Funduszu Kościelnego. Miało to miejsce pomimo pomyślnego już wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej, w dniach 7–8 VI 2003 r.

<sup>76</sup> Potwierdzeniem owego pesymistycznego twierdzenia jest tryb wydania oraz treść wspomnianego już wyżej Rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 VII 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz.U. 2024, poz. 1158). Stało się to przyczyną bezprecedensowego w historii stosunków wyznaniowych w nowożytnej Polsce wspólnego wystąpienia Prezydium KEP oraz Polskiej Rady Ekumenicznej do I Prezesa Sądu Najwyższego ze zgodnymi petycjami o złożenie przezeń wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności i nielegalności rozporządzenia MEN z 26 VII 2024 r. Pierwszy Prezes SN, pozytywnie odpowiadając na petycje Kościołów, złożył odpowiedni wniosek do TK w dniu 27 VIII 2024 r. Trybunał przyjął sprawę do rozpatrzenia (sygn. akt U 10/24) i w dniu 29 VIII br. wydał postanowienie zabezpieczające wstrzymujące wykonanie kwestionowanego rozporządzenia Ministra Edukacji. W odpowiedzi na to Minister Edukacji wydała oświadczenie 30 VIII 2024 r., w którym autorytatywnie stwierdziła, że zabezpieczenie nie wywołuje skutków prawnych, a rozporządzenie z 26 VII 2024 r. zostało wydane zgodnie z prawem i ma moc powszechnie obowiązującą od 1 IX 2024 r.

- Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, Tom II/1, Księga II Lud Boży*, pod red. J. Krukowskiego, Poznań 2005.
- Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989–2010*, wybór i opracowanie P. Borecki, C. Janik, Warszawa 2011.
- Konkordat. Ocena z perspektywy 15 lat obowiązywania*, pod red. P. Krocza, Kraków 2014.
- Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.
- Konkordaty polskie. Historia i współczesność*, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 2019.
- Krukowski J., *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013.
- Markowski J., *Kościół w czasach dobrej zmiany*, Łódź 2021.
- Mezglewski A., *Spóźniona rejestracja małżeństwa zawartego w formie wyznaniowej. Glosa częściowo krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r. (III CZP 71/22)*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2023, nr 26, s. 373–392.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisz P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Pańczyk F., *Rozważania nad dopuszczalnością pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2021, nr 4, s. 129–144.
- Podgórska J., *Nauka nawracania kosmitów*, „*Polityka*” 2024, nr 30.
- Raina P., *Kościół w PRL. Dokumenty 1945–1959*, t. 1, Poznań 1994.
- Sobór Watykański II, *Konstytucje, dekryty, deklaracje. Polski tekst. Nowe tłumaczenie*, Poznań 2002.
- Stanisz P., Walencik D., *Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych po wprowadzeniu „Polskiego Ładu”. Uwagi do ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2022, nr 25, s. 293–307.
- Szymanek J., *Nauczanie religii w szkole publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (kwestie wybrane)*, w: *Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, pod red. T.J. Zielińskiego, Warszawa 2012, s. 63–104.
- Turowicz J., *Konkordat*, „*Tygodnik Powszechny*” 1993, nr 32, s. 3.
- Walencik D., *Nowelizacja ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „*Forum Prawnicze*” 2011, nr 4, s. 36–48.
- Walencik D., *Wydatkowanie środków z Funduszu Kościelnego w latach 1951–2016*, w: *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, pod red. M. Bieleckiego, Lublin 2018.
- Wisłocki J., *Konkordat polski 1993. Tak czy nie ?*, Poznań 1993.
- Woch K., *Zawarcie małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej w sytuacji sporządzenia aktu małżeństwa z naruszeniem art. 8 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Glosa aprobująca do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r. (III CZP 71/22)*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2023, nr 26, s. 393–409.