

Józef Krukowski

OCENA SKUTKÓW KONKORDATU Z 1993 ROKU W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

I. Uwagi wstępne

Problem skuteczności zawarcia Konkordatu z 1993 r.¹ w publicystyce polskiej został podjęty w warunkach transformacji ustrojowej totalitaryzmu komunistycznego w demokrację liberalną. Należy jednak zauważyć, iż nie jest to problem oryginalnie polski. Wcześniej tego typu problemy były rozpatrywane na Zachodzie, a zwłaszcza we Włoszech i w Hiszpanii, w kontekście transformacji ustrojowej autorytarnego państwa wyznaniowego w państwo świeckie². Istnieje tu pewna analogia, gdyż państwo komunistyczne w istocie rzeczy było państwem wyznaniowym *à rebours*, ponieważ w miejsce oficjalnej religii narzucało całemu społeczeństwu oficjalną ideologię ateistyczną.

Po Soborze Watykańskim II niektórzy prawnicy włoscy (zwłaszcza Pietro Agostino D'Avack) ogłosili koniec epoki konkordatów, odwołując się do soborowej Deklaracji *Dignitatis humanae* o wolności religijnej, należnej każdemu człowiekowi i każdej wspólnotie religijnej, stawianej wyraźnie w opozycji do średniowiecznej koncepcji konkordatów wertykalnych, opartych na zasadzie wymiany przywilejów i wzajemnych ustępstw między Stolicą Apostolską a najwyższymi organami władzy w państwie. Jednakże rzeczywistość okazała się inna niż opinie owych teoretyków. W praktyce nastąpił bowiem koniec epoki konkordatów klasycznych, opartych na koncepcji wymiany przywilejów, a zaczęła się epoka konkordatów współczesnych, opartych na założeniach soborowych. Założenia te są zbieżne z podstawowymi wartościami i zasadami, na których opierają się umowy międzynarodowe, dotyczące

¹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie 28 VII 1993 r.; opublikowany w Dz. U. RP 1998, nr 51, poz. 318.

² R. Minnerath, *L'Eglise et l'Etats concordataires (1846-1981). La souverainetes spirituelle*, Paris 1983.

ochrony praw człowieka, oraz konstytucje współczesnych państwa demokratycznych³. Po Soborze Watykańskim II, zwłaszcza w okresie pontyfikatu Jana Pawła II, nastąpiła więc gruntowna rewizja konkordatów przedsoborowych zawartych z państwami katolickimi (Hiszpania, Włochy) oraz identyfikacja zawierania konkordatów z demokratycznymi państwami świeckimi, a nawet z wyznaniowymi państwami niekatolickimi (Izrael, Tunezja, Maroko)⁴.

Przystępując do rozpatrywania problematyki skutków konkordatów współczesnych, zwróćmy uwagę najpierw na to, iż konkordat nie jest jedynym instrumentem regulacji stosunków między danym państwem a Kościołem. W kulturze prawnej ukształtowały się bowiem trzy metody regulacji tego typu stosunków: 1. dwustronnej umowy międzynarodowej zawieranej na zasadzie partnerstwa stron, zwanej konkordatem; 2. jednostronnej regulacji przez państwo, czyli na drodze ustawowej; 3. metoda mieszana polegająca na kombinacji dwustronnej umowy z regulacją ustawową, z zastosowaniem klauzul odsyłających do regulacji ustawowych. O tym, jaka metoda regulacji jest zastosowana w konkretnej sytuacji, decyduje wiele czynników, do których należy zaliczyć: wolę polityczną obu stron, warunki kulturowe, przesłanki ideologiczne i pragmatyczne, jakimi kierują się elity polityczne sprawujące władzę.

Konkordaty posoborowe odznaczają się większym stopniem elastyczności aniżeli przedsoborowe, do czego przyczyniło się zastosowanie klauzul odsyłających⁵.

Debata nad skutkami konkordatu w polskim porządku prawnym, podjęta w związku z wnioskiem w sprawie jego ratyfikacji, toczyła się równoległe z procesem legislacyjnym dotyczącym projektu Konstytucji RP. Przeciwnicy ratyfikacji konkordatu usilowali narzucić społeczeństwu opinię o jego negatywnych skutkach, wzorując się na opiniach wspomnianych wyżej prawników włoskich z drugiej połowy lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku. Głosili oni zarzuty, iż ratyfikacja konkordatu nada współczesnemu państwu polskiemu charakter państwa wyznaniowego, spowoduje dyskryminację niekatolików, wielkie obciążenia finansowe państwa na rzecz Kościoła itp.⁶.

Zarzuty te wynikały z braku zrozumienia istotnych elementów konkordatów posoborowych, które różnią się znacznie od konkordatów przedsoborowych zarówno pod względem materialnym, jak i formalnym. Doświadczenia, jakich dostarczyła praktyka stosowania Konkordatu polskiego, wykazują, że zarzuty te okazały się bezpodstawne. Konkordat okazał się bowiem użyteczny – najpierw w skali międzynarodowej, a następnie w skali krajowej. Był to bowiem pierwszy konkordat podpisany przez Stolicę Apostolską z państwem postkomunistycznym Europy Środkowoschodniej. W pewnym sensie miał on znaczenie modelowe dla innych państw

³ Wspólnym założeniem aksjologicznym umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka i konstytucji państw demokratycznych jest zasada, iż przyrodzona godność osoby ludzkiej jest źródłem praw i wolności należnych każdemu człowiekowi. Por. J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki i ich ochrona sądowa*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 38-50.

⁴ J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna – teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995; T. Piernik, *Przewodnie idee konkordatów pontyfikatu papieża Jana Pawła II*, [w:] *Servo Veritatis. Materiały Międzynarodowej Konferencji dla uczczenia 25-lecia pontyfikatu Jego Świątobliwości Jana Pawła II*, Kraków 2003, s. 362-379; J. Krukowski, *Dyplomacja Stolicy Apostolskiej w okresie pontyfikatu Jana Pawła II*, [w:] *Servo Veritatis...*, s. 353-361.

⁵ J. T. Martin do Agar, *Raccolta di concordati (1950-1999)*, Città del Vaticano 2000, s. 28-36.

⁶ J. Wiśłocki, *Konkordat polski 1993. Tak czy nie?*, Poznań 1993.

podlegających podobnym jak Polska przemianom ustrojowym⁷. Nie znaczy to, iż wszystkie rozwiązania, jakie zostały wpisane do polskiego konkordatu, zostały powtórzone w innych konkordatach. Każdy konkordat jest bowiem rezultatem suwerennej woli politycznej każdego państwa, warunków kulturowych i politycznych oraz zastosowania zasad konstytucyjnych każdego z nich.

Skuteczność konkordatu jako instrumentu regulacji stosunków między państwem a Kościołem jest funkcją oddziaływania szeregu czynników, wśród których możemy wyróżnić gwarancje materialne i formalne.

II. Gwarancje materialne

Skuteczność konkordatu w znacznej mierze zależy od przyjętych przez strony założeń aksjologicznych i możliwości ich realizacji w określonych warunkach społeczno-politycznych. Podstawowe założenia aksjologiczne Konkordatu polskiego z 1993 r. zostały wpisane do preambuły, w której wymienione zostały również uwarunkowania polityczne, socjologiczne i historyczne.

Głównym uwarunkowaniem politycznym była wola stron osiągnięcia „trwałego i harmonijnego uregulowania stosunków między Kościołem i Państwem” po odzyskaniu przez Naród niepodległości – oraz „troska o pomyślny rozwój Państwa polskiego”. Kościół i Państwo zobowiązały się więc do współpracy w budowaniu demokratycznego ładu moralnego i porządku prawnego.

Znamienne jest, iż w preambule do Konkordatu nie ma założeń teologicznych – decydujących o nadaniu państwu charakteru wyznaniowego – jakimi były opatrywane konkordaty przedsoborowe. Autorzy Konkordatu polskiego stwierdzają tylko fakt natury socjologicznej, iż religia katolicka jest „wyznawana przez większość społeczeństwa polskiego”, ale nie łączą z nim jakichkolwiek przywilejów dla Kościoła i katolików.

Znaczenie historyczne mają przesłanki stwierdzające: 1. konstruktywną „rolę, jaką Kościół odegrał w tysiącletnich dziejach Państwa Polskiego”; 2. uznanie znaczenia pontyfikatu papieża Jana Pawła II dla współczesnych dziejów Polski; 3. uznanie wkładu Kościoła w rozwój osoby ludzkiej i umacnianie moralności; 4. uznanie przez Stolicę Apostolską znaczenia odzyskania przez naród niepodległości; 5. potwierdzenie reformy organizacji terytorialnej Kościoła w Polsce, jakiej dokonał papież Jan Paweł II na mocy bulli *Totus Tuus Poloniae populus* (1992 r.).

Z punktu widzenia aksjologicznego istotne znaczenie ma uznanie przez obydwie strony uniwersalnych wartości ludzkich, jakimi są „godność osoby ludzkiej i jej prawa”. Zasada ta została następnie potwierdzona w art. 30 Konstytucji RP z 1997 r. stwierdzającym, iż „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”.

⁷ Za przykładem Polski negocjacje ze Stolicą Apostolską w sprawie regulacji stosunków z Kościołem w formie dwustronnej umowy podjęły: Węgry, Chorwacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Słowenia, Czechy. Tylko parlament Republiki Czeskiej nie wyraził zgody na ratyfikację konkordatu podpisanego przez rząd.

III. Gwarancje formalne

Pod względem formalnym istotne znaczenie ma zamieszczone w preambule do Konkordatu odwołanie się stron do podstawowych zasad swych porządków prawnych. Strona państwowa odwołała się do swych „zasad konstytucyjnych i ustaw”. Strona kościelna do – określonej na Soborze Watykańskim II – zasady poszanowania wolności religijnej i zasad prawa kanonicznego.

Ponadto strony odwołały się do międzynarodowej zasady ochrony praw człowieka, zawartej w wielostronnych umowach międzynarodowych, i wyraziły wolę wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych. Konkordat polski z 1993 r. jest więc oparty na tych samych przesłankach aksjologicznych, co wielostronne umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka. Konkordat ma jednak nad nimi przewagę, gdyż zawiera gwarancje konkretne, dostosowane do lokalnych potrzeb.

Gwarancje wolności religijnych dotyczą dwóch warstw. Pierwszą z nich stanowią gwarancje wolności w wymiarze instytucjonalnym, ujęte w formie podstawowych zasad relacji między państwem i Kościołem jako społecznościami odmiennego typu, do których należą ci sami ludzie; do drugiej warstwy należą gwarancje wolności sumienia i religii w wymiarze indywidualnym.

Ustalenie relacji między państwem a Kościołem w Polsce było przedmiotem ostrej debaty parlamentarnej nad wnioskiem w sprawie ratyfikacji konkordatu. Kontrowersje dotyczyły zgodności konkordatu z Konstytucją RP – najpierw z tzw. Małą Konstytucją, a następnie z Konstytucją III RP z 2 kwietnia 1997 r. Przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu kwestionowali zgodność Konkordatu z obowiązującą Konstytucją, dlatego Sejm podjął uchwałę zawieszającą swą zgodę na ratyfikację Konkordatu do czasu wyjaśnienia jego zgodności z przyszłą konstytucją. Kontrowersje te wywarły znaczący wpływ na prace Komisji Konstytucyjnej nad projektem konstytucji. Ostatecznie większość członków tej Komisji opowiedziała się bowiem za wpisaniem do konstytucji takich zasad relacji państwo-Kościół, które korespondują z zasadami wcześniej wpisanymi do Konkordatu⁸. W konsekwencji fakt podpisania Konkordatu wywarł pozytywny wpływ na to, jaki model relacji państwo-Kościół został wpisany do Konstytucji III RP z 2 kwietnia 1997 r.

1. Zasady dotyczące ustroju państwa

Przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu wysunęli zarzut niezgodności między zasadą „oddzielenia Kościoła od Państwa”, wpisaną do art. 82 „Małej Konstytucji RP” (zaczepniętego dosłownie z Konstytucji PRL z 1952 r.), a zasadą wpisaną do art. 1 Konkordatu głoszącą, iż: „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”. W celu uchylecia tego zarzutu Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego postanowiła wpisać do art.

⁸ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. *Biuletyn XIV*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, *passim*.

25 nowej Konstytucji następującą zasadę: „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”.

Porównując powyższe zasady należy stwierdzić istnienie między nimi pełnej zgodności. Art. 1 Konkordatu jest uszczegółowieniem zasady generalnej wpisanej do art. 25 ust. 3 Konstytucji. Zasada konstytucyjna określa bowiem stosunki między „Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi”, art. 1 Konkordatu określa stosunki między „Państwem a Kościołem katolickim”. Różnica między nimi dotyczy tylko stopnia ogólności.

W art. 25 ust. 3 Konstytucji i art. 1 Konkordatu zawarte są trzy integralnie ze sobą powiązane zasady relacji instytucjonalnych między państwem i Kościołem. Są to:

- a. Zasada poszanowania przez państwo autonomii, jaką posiadają związki wyznaniowe, rozwijające swoją misję na terytorium Polski. Kościół katolicki, jak i inne związki wyznaniowe mają więc konstytucyjnie zagwarantowaną autonomię w kierowaniu swoimi sprawami.
- b. Zasada niezależności Kościoła i państwa, każdego w swoim zakresie. Jest to współczesna interpretacja dualizmu religijno-politycznego, opartego na nakazie Chrystusa: „oddajcie Bogu to, co jest Boże, a cesarzowi to, co jest cesarskie”. Klauzula „w swoim zakresie” wyznacza granice poszanowania przez obydwie strony swej niezależności, tzn. że Państwo szanuje niezależność Kościoła w realizacji swej misji duchowej, polegającej na głoszeniu doktryny religijno-moralnej, sprawowaniu swej władzy nad wiernymi, Kościół zaś szanuje niezależność państwa w sprawach doczesnych.
- c. Zasada współdziałania między państwem a Kościołem dla dobra wspólnego osoby ludzkiej. Zastosowanie tej zasady jest konieczne ze względu na przynależność tych samych ludzi, chociaż z innego tytułu, do społeczności państwowej i kościelnej – oraz, że każda z nich służy im pomocą w osiągnięciu dobra wspólnego. W społeczeństwie demokratycznym współdziałanie to jest skuteczniejsze, gdy zostanie uzgodnione w drodze dialogu między przedstawicielami każdej z nich. Przedmiotem tego współdziałania jest wychowanie, oświata, opieka socjalna i pomoc charytatywna, opieka nad zabytkami kultury narodowej. Gwarancje współdziałania w tych dziedzinach zostały wpisane do Konkordatu (por. art. 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 22, 24, 25, 26).

2. Zasady dotyczące formy regulacji stosunków państwo-Kościół

Wkrótce po podpisaniu Konkordatu wysunięto zarzut natury formalnej, iż w obowiązującej wówczas Konstytucji RP brak jest dyspozycji (jaka była w Konstytucji marcowej z 1921 r.) upoważniającej władze państwowe do uregulowania stosunków z Kościołem katolickim w formie konkordatu, oraz że zawarcie konkordatu narusza zasadę świeckości państwa, polegającą na równouprawnieniu Kościołów. Ratyfikacja konkordatu z Kościołem katolickim miałaby więc spowodować dyskryminację innych Kościołów. Zarzuty te wynikały z prymitywnego pojmowania zasady egalita-

ryzmu, polegającej na identycznym traktowaniu wszystkich Kościołów pod każdym względem, czyli bez względu na istniejące między nimi różnice. U podstaw takiego zarzutu leżało ignorowanie podmiotowości publicznoprawnej Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych (obejmującej zdolność do zawierania umów międzynarodowych), której nie posiadają władze innych Kościołów.

W celu usunięcia powyższych przeszkód do art. 25 nowej Konstytucji wpisano następujące zasady: 1. „Stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy” (ust. 4) 2. „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami” (ust. 5).

W ten sposób ustrojodawca upoważnił najwyższe organy władzy RP do uregulowania stosunków z Kościołem katolickim w formie umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską. Zawarcie takiej umowy nie narusza konstytucyjnej zasady równouprawnienia Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1). Należy jednak stwierdzić, iż następstwem ratyfikacji Konkordatu jest obowiązek organów najwyższej władzy państwowej do rozszerzania gwarancji, jakie zostały wpisane do Konkordatu w odniesieniu do Kościoła katolickiego, na inne związki wyznaniowe przy użyciu innego instrumentu prawnego. Takim instrumentem jest „ustawa uchwalona na podstawie porozumienia wynegocjowanego przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami” (art. 25 ust 5).

Istotne znaczenie w dziedzinie stosunków między państwem a Kościołem mają gwarancje wolności religijnej. Gwarancje w tym przedmiocie, jakie wpisano do Konkordatu, są uszczegółowieniem gwarancji wpisanych do art. 53 Konstytucji. Są to gwarancje wolnościowe w aspekcie pozytywnym, tzn. prawo do uzewnętrzniania swych przekonań religijnych i światopoglądowych w życiu prywatnym i publicznym.

IV. Zasady określające moc obowiązującą konkordatu

Konkordat uzyskuje moc obowiązującą w polskim porządku prawnym jak każda ratyfikowana umowa międzynarodowa. Trzeba więc uwzględnić zasady określające skutki ratyfikowanych umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym.

Najogólniej ujmując, należy zauważyć, iż w publicznym prawie międzynarodowym są w tym przedmiocie dwie przeciwstawne teorie: dualistyczna i monistyczna.

- a. Według teorii dualistycznej normy prawa międzynarodowego i normy prawa krajowego istnieją w dwóch odmiennych porządkach; normy prawa międzynarodowego same z siebie nie mają mocy obowiązującej w porządku prawa krajowego, ale uzyskują ją dopiero po dokonaniu transformacji w formie ustawy. Teoria ta należy już do przeszłości.
- b. Współcześnie więcej zwolenników znajduje teoria monistyczna, według której przystąpienie przez państwo do umowy międzynarodowej w drodze ratyfikacji stwarza obowiązek stosowania jej w porządku krajowym. Nie ma potrzeby dokonywania transformacji przez uchwalenie nowej ustawy.

O tym, która z tych dwóch teorii znajduje zastosowanie w porządku krajowym, decyduje konstytucja danego państwa. W celu ustalenia odpowiedzi na pytanie, jaka jest skuteczność norm wpisanych do Konkordatu, trzeba zastosować zasady wpisane do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., określające skuteczność umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą Parlamentu⁹. Istotne znaczenie w tej kwestii mają zasady zawarte w art. 9 i 91 Konstytucji.

Art. 9 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Przepis ten ustala zasadę generalnej przychylności polskiego porządku prawnego wobec prawa międzynarodowego, stwarzając domniemanie automatycznej (choć pośredniej) inkorporacji norm prawno-międzynarodowych do tego porządku. Z zasady tej wynika, że Rzeczpospolita generalnie jest zobowiązana do przestrzegania konkordatu na swym terytorium, czyli do dostosowania się na płaszczyźnie wewnętrznej do prawa konkordatowego wiążącego ją na płaszczyźnie międzynarodowej.

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

Należy więc stwierdzić, iż Konkordat polski, jak każda umowa ratyfikowana przez Prezydenta RP za zgodą Parlamentu i ogłoszona w „Dzienniku Ustaw RP”, został włączony do krajowego porządku prawnego. Dlatego normy zawarte w Konkordacie z reguły mają być stosowane bezpośrednio, czyli obowiązują bez konieczności uchwalania nowych ustaw w celu wprowadzenia ich do polskiego porządku prawnego.

Na podstawie analizy konstrukcji norm wpisanych do Konkordatu polskiego z 1993 r. należy stwierdzić, że:

a. znajdujące się w nim przepisy są tak skonstruowane, że – przy poszanowaniu kompetencji stron wynikających z dwóch odmiennych systemów praw (kanonicznego i polskiego) oraz zachowaniu należyj im autonomii – zawarte w nich normy w zasadzie nadają się do bezpośredniego stosowania, bez dodatkowych aktów wykonawczych. Komentatorzy do kategorii takich przepisów konkordatowych (miejsce), w których stronom udało się taki cel osiągnąć, zaliczają następujące artykuły: 12, 13, 14 ust. 6, 16 ust. 2-4, 17 ust. 2, 22 ust. 1, 26¹⁰. Z analiz tych artykułów wynika, że zawarte w nich normy są potwierdzeniem norm ustawowych obowiązujących w momencie podpisania Konkordatu, a zwłaszcza w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego z 1989 r. Na przykład, z analizy art. 17 Konkordatu, gwarantującego swobodę spełniania praktyk religijnych przez osoby znajdujące się w zakładach zamkniętych, wynika, że są potwierdzeniem normy wpisanej do art. 30-32 ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła

⁹ M. Materniak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 70-106.

¹⁰ J. Rokita, *Realizacja postanowień Konkordatu 1993 w kontekście polskiego prawodawstwa państwowe-go*, [w:] *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, red. J. Dyduch, Kraków 1998, s. 41-58.

katolickiego. Różnica między nimi polega na tym, że odpowiednie normy ustawowe odznaczają się większym stopniem uszczegółowienia niż normy konkordatowe. Dlatego, aby stosować tego typu normę konkordatową, nie ma potrzeby stanowienia nowych ustaw o charakterze wykonawczym, ale treści ustaw obowiązujących w momencie podpisania konkordatów nie można zmieniać w drodze stanowienia nowych ustaw bez porozumienia ze Stolicą Apostolską.

Należy stwierdzić, iż bezpośrednie stosowanie konkordatu możliwe jest wówczas, gdy norma konkordatowa jest kompletna; wówczas ma być stosowana przez wszystkich jego adresatów, tzn. zarówno przez organy państwowe, jak i podległe im jednostki, jakimi są osoby fizyczne i prawne, które znajdują się w sytuacji określonej w konkordacie.

Skuteczność norm konkordatowych zależy od tego, jak zostały skonstruowane. Przy określeniu tej skuteczności należy uwzględnić „klausule odsyłające”. Skuteczność Konkordatu polskiego w znacznej mierze dotyczy konstrukcji zawartych w nim przepisów prawnych. Analiza tekstu Konkordatu wykazuje, że obok przepisów zawierających normy konkretne są przepisy zawierające normy blankietowe i odsyłające.

1. Normy są blankietowe, gdy do ustalenia normy konkretnej upoważniają określone organy władzy, np. upoważniają konferencję biskupów i odpowiedniego ministra do zawarcia porozumienia. Na przykład art. 15 zawiera klauzulę upoważniającą Konferencję Episkopatu Polski i Rząd do zawarcia umowy dotyczącej trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów oraz statusu prawnego wydziałów teologii katolickiej na uczelniach państwowych.
2. Są normy odsyłające do normy zawartej w innym akcie normatywnym, tj. do ustawy powszechnie obowiązującej. Taki charakter ma norma zawarta w art. 20 ust 2., zapewniająca Kościołowi prawo do emitowania programów w publicznej radiofonii i telewizji.

Konkordat polski reguluje także takie obszary stosunków społecznych, które nie zostały uregulowane w ustawach obowiązujących w momencie podpisania Konkordatu. W takich obszarach należy wyróżnić następujące sytuacje:

1. gdy norma konkordatowa jest nowa w stosunku do dotychczas obowiązujących, ale jest tak skonstruowana, że nadaje się do bezpośredniego stosowania. Nie ma potrzeby uchwalania nowej ustawy celem jej wykonania. Można na jej podstawie wydać tylko rozporządzenie wykonawcze. Taka sytuacja ma miejsce w art. 12, zawierającym gwarancję nauczania religii w przedszkolach publicznych, której nie było w ustawie o systemie oświaty. Z cytowanego wyżej art. 91 ust. 2 Konstytucji RP wynika bowiem prymat Konkordatu jako umowy międzynarodowej, czyli jego pierwszeństwo przed ustawą. Nie ma więc potrzeby stanowienia ustawy celem wykonania takiej normy konkordatowej, ale wystarczy, że Minister Edukacji Narodowej wyda w tej sprawie nowe rozporządzenie¹¹;
2. gdy norma konkordatowa nie nadaje się do bezpośredniego stosowania. Wówczas w celu wykonania zobowiązań wpisanych do Konkordatu istnieje konieczność

¹¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 VI 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych; Dz. U. RP z 1998, nr 67, poz. 753.

wydania nowego aktu normatywnego. Taka konieczność może zaistnieć w dwóch sytuacjach, w zależności od tego, czy nowa norma ma być stanowiona jednostronnie, czy w drodze dwustronnego porozumienia.

Wydanie przez stronę państwową nowej ustawy jest konieczne, gdy Konkordat zawiera klauzulę odsyłającą do przyszłych regulacji stanowionych jednostronnie przez państwo. Taka klauzula *expressis verbis* jest w art. 10 ust. 6, a dotyczy uznawania skutków cywilnych małżeństw zawartych według formy kanonicznej. Do tego artykułu wpisano klauzulę zobowiązującą ustawodawcę polskiego do „dokonania koniecznych zmian w prawie polskim”, czyli do nowelizacji dotychczas obowiązujących ustaw. Nowelizacji tej dokonano po ratyfikacji Konkordatu¹². Nie było natomiast obiektywnych podstaw w Konkordacie do stanowienia tzw. „ustawy okolo Konkordatu”.

W okresie między podpisaniem a ratyfikacją Konkordatu, w celu wykonania zobowiązań wpisanych do art. 15 ust. 3 Konkordatu, dotyczących dotacji państwowych dla Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie, w tej sprawie wystarczyło zagwarantowanie takich dotacji w ustawie budżetowej na każdy nowy rok budżetowy po wejściu w życie Konkordatu. Nie ma uzasadnienia w Konkordacie ustawowe wykluczenie dotacji na inwestycje dla Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie¹³. Ograniczenie to jest sprzeczne z gwarancją konkordatową. Tak samo sprzeczny jest z art. 15 ust. 3 Konkordatu ustawowy zakaz finansowania z budżetu państwa inwestycji KUL-u¹⁴.

W tekście Konkordatu nie było również podstawy do dokonania nowelizacji ustawy o cmentarzach; ustawa z 1997 r. została uchwalona tylko dla uspokojenia części opinii publicznej, wprowadzonej w błąd przez przeciwników ratyfikacji Konkordatu, stawiających zarzut, iż Konkordat zabrania pochówku niekatolików na cmentarzu katolickim¹⁵.

3. Trzecia sytuacja zachodzi, gdy norma konkordatowa nakazuje stosować się do prawa powszechnie obowiązującego. Taką normą jest np. art. 20 upoważniający Kościół katolicki do posiadania własnych rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych „na zasadach powszechnie obowiązujących”.
4. W praktyce powstał problem skuteczności w polskim porządku prawnym gwarancji wpisanej do art. 22 ust. 1, dotyczącej „zrównania pod względem prawnym

¹² Ustawa 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. z 1998, nr 117, poz. 757). Akty wykonawcze do tej ustawy: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 X 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów (Dz. U. RP z 1998, nr 136, poz. 884); Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 XI 1998 r. w sprawie ogłoszenia wykazu stanowisk, których zajmowanie upoważnia do sporządzenia zaświadczenia stanowiącego podstawę sporządzenia aktu małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (M. P. z 1998, nr 40, poz. 554, wraz z załącznikami).

¹³ Ustawa z dnia 26 VI 1997 r. o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. RP z 1997, nr 103, poz. 670 z zm.)

¹⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa (Dz. U. RP z 1991, nr 61, poz. 259 z zm.)

¹⁵ Ustawa z dnia 26 VI 1997 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. RP z 1997, nr 126, poz. 805), na którego mocy nastąpiła normalizacja art. 45 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego.

działalności kościelnych osób prawnych, służącej celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym” z działalnością służącą „analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe”. Przedmiot tej gwarancji dotyczy zobowiązania strony państwowej do finansowania określonej kategorii działalności kościelnych osób prawnych na zasadzie równości z instytucjami państwowymi, jeżeli służy analogicznym celom. Należy zauważyć, że zobowiązanie to dokonuje się w minimalnym stopniu. Realizacji tego zobowiązania ma służyć ustawa uchwalona w maju 2005 r. w sprawie subwencjonowania z budżetu państwa czterech wyższych uczelni kościelnych: krakowskiej Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum”, Papieskiego Wydziału Teologicznego Sekcja św. Andrzeja Boboli „Bobolanum” w Warszawie, Papieskiego Wydziału Teologicznego Sekcja św. Jana w Warszawie i Wydziału Teologicznego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

W wielu konkordatach współczesnych strony dokonują całościowej regulacji sytuacji majątkowej i finansowej Kościoła w danym kraju. Problematyce tej poświęcili wiele uwagi przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu polskiego, zarzucając mu, że wprowadza nowe olbrzymie zobowiązania budżetu państwa na rzecz Kościoła. Jednak Konkordat polski z 1993 r. nie dokonuje całościowej regulacji sytuacji finansowej Kościoła, lecz zawiera klauzulę odsyłającą do norm obowiązujących w momencie podpisania Konkordatu, a następnie zamieszcza klauzulę kompetencyjną dla specjalnej komisji, która ma powstać w przyszłości, i określa przesłanki, jakimi ma się ona kierować w pracy nad przygotowaniem nowej umowy w tej sprawie (art. 22 ust. 3).

W związku z postanowieniem art. 22 ust. 2-3 i art. 27 Konkordatu Stolica Apostolska powołała Kościelną Komisję Konkordatową, strona państwowa zaś – Rządową Komisję Konkordatową. Komisje te mają wspólnie rozpatrywać sprawy związane z realizacją Konkordatu i negocjowaniem nowej umowy regulującej całość sytuacji finansowej Kościoła. Dotychczas jednak nie udało im się takiej umowy wynegocjować.

V. Konkordat a sytuacja innych związków wyznaniowych

Nie ulega wątpliwości, że w następstwie ratyfikacji Konkordatu po stronie najwyższych organów władzy państwowej zaistniał obowiązek nowelizacji „ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania” oraz ustaw indywidualnych dotyczących stosunku państwa do poszczególnych Kościołów i innych związków wyznaniowych w celu rozszerzenia na nich gwarancji wpisanych do Konkordatu. Konieczność ta wynikała z art. 2 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującego równouprawnienie Kościołów i innych związków wyznaniowych. W celu wykonania tego obowiązku dokonano nowelizacji zarówno ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jak również ustaw indywidualnych uchwalonych w III Rzeczypospolitej¹⁶. Brak jest natomiast

¹⁶ W związku z ratyfikacją Konkordatu w 1997 r. dokonano nowelizacji ustawy z 17 V 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 1989, nr 29, poz. 155 z późn. zm.; Dz. U. z 1997, nr 59, poz. 357) oraz nowelizacji odrębnych ustaw określających status następujących związków wyznaniowych: 1. Polskiego Autokatolickiego Kościoła Prawosławnego w RP (Dz. U. RP z 1991, nr 66, poz. 324); 2. Kościoła Ewangelicko-

nowelizacji ustaw uchwalonych w II Rzeczypospolitej, dotyczących sytuacji prawnej innych mniejszościowych związków wyznaniowych, których treść winna być wynegocjowana przez rząd z ich przedstawicielami.

Zakończenie

Zazwyczaj konkordaty są zawierane w momentach przełomowych w dziejach stosunków między państwem a Kościołem w danym kraju. Dotyczy to również Konkordatu polskiego, którego zawarcie stało się wydarzeniem przełomowym w procesie normalizacji stosunków między Państwem a Kościołem po II wojnie światowej. Wskazują na to następujące racje:

1. Zawarcie Konkordatu między Stolicą Apostolską i Polską przyczyniło się do osiągnięcia w stosunkach między Państwem i Kościołem wyższego stopnia stabilizacji aniżeli na drodze regulacji ustawowych, czyli aktów stanowionych jednostronnie.
2. Konkordat utrwalił nowy model relacji między Państwem a Kościołem, jaki został zainicjowany w 1989 r. Zawarcie Konkordatu oznaczało definitywne zerwanie z systemem – charakterystycznym dla reżimu komunistycznego – separacji wrogiej, a przyjęcie modelu separacji przyjaznej, zwanej skoordynowaną, utrwalonego w ustawodawstwie szeregu państw demokratycznych Europy Zachodniej (Niemcy, Włochy, Hiszpania, Portugalia).
3. Model ten respektuje zasady określone na Soborze Watykańskim II, a mianowicie: poszanowanie wolności religijnej; autonomii i niezależności Kościoła i Państwa, każdego w swojej dziedzinie, i współdziałania między nimi dla dobra wspólnego osoby ludzkiej.

-Augsburskiego w RP (Dz. U. RP z 1994, nr 73, poz. 323); 3. Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP (Dz. U. RP z 1994, nr 73, poz. 324); 4. Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP (Dz. U. RP z 1994, nr 73, poz. 479); 5. Kościoła Polskokatolickiego w RP (Dz. U. RP z 1995, nr 97, poz. 482); 6. Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP (Dz. U. RP z 1995, nr 97, poz. 481); 7. Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP (Dz. U. RP z 1995, nr 97, poz. 480); 8. Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP (Dz. U. RP z 1997, nr 41, poz. 235); 9. Kościoła Katolickiego Mariawitów w RP (Dz. U. RP z 1997, nr 41, poz. 252); 10. Kościoła Zielonoświątkowego w RP (Dz. U. RP z 1997, nr 41, poz. 254); 11. Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP (Dz. U. RP z 1997, nr 41, poz. 251).