

Ks. Bartłomiej Pieron – Kraków

KONKORDAT JAKO UŻYTECZNY INSTRUMENT REGULACJI STOSUNKÓW PAŃSTWO–KOŚCIÓŁ

1. Uwagi wstępne

Od ratyfikacji ostatniego Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, jaki został podpisany w Warszawie w lipcu 1993 r., mija już blisko dwadzieścia lat¹. Wydawać by się mogło, że okres prawie dwóch dekad obowiązywania tego rodzaju umowy międzynarodowej, ukształtowana praktyka i prowadzona w tym czasie przez różne środowiska debata, pozwoliły zająć wspólnie wypracowany konsensus co do racji i zasadności istnienia tej formy kształtowania wzajemnych stosunków na linii Państwo–Kościół we współczesnych realiach. Oczywiście, zawsze otwartą kwestią pozostanie merytoryczna dyskusja nad przedmiotem i treścią poszczególnych rozwiązań uregulowanych na mocy konkordatu, a tym samym wykorzystania możliwości, jakie daje tego rodzaju szczególna umowa międzynarodowa w celu kształtowania wzajemnych stosunków. Słusznie zwraca się uwagę na to, wbrew zdaniu niektórych środowisk, że sam konkordat jako instrument regulacji stosunków Państwo–Kościół jest potrzebny, niemniej z zastrzeżeniem konieczności dokonywania pewnych zmian w jego treści².

Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest przekonywanie co do słuszności poszczególnych rozwiązań, przyjętych w kształtowaniu stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, jakie zostały zawarte w obowiązującym Konkordacie z 1993 r. Zostanie natomiast podjęta próba ukazania *in genere* zasadności istnienia konkordatu jako umowy międzynarodowej

¹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

² Zob. M. Gałązka, *Respektowanie polskiego konkordatu – analiza stanu obecnego i perspektywy na przyszłość. Sprawozdanie z seminarium*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

kształtującej relację Państwo–Kościół i jego pozytywnego wpływu na formowanie pozycji prawnej innych wspólnot wyznaniowych. W świetle podejmowanej debaty nadal pozostają aktualne pytania: czy konkordat powstały w średniowieczu w celu pokojowego rozwiązywania konfliktów między dwoma suwerenami (papieżem i cesarzem) zachowuje swoją użyteczność również we współczesnej epoce i czy konkordat służący regulacji stosunków między Kościołem Katolickim a państwami wyznaniowymi, może mieć zastosowanie również w regulacji stosunków między Kościołem Katolickim a demokratycznym państwem świeckim w warunkach pluralizmu wyznaniowego i światopoglądowego?³

Najpierw przybliżony zostanie w historycznym zarysie rozwój konkordatu jako instytucji stabilizującej relację na linii Państwo–Kościół, która po okresie wymiany przywilejów z czasem stawała się narzędziem gwarantującym zachowanie wolności religijnej. Następnie zaś przedstawione zostaną racje wskazujące na pozytywną użyteczność konkordatu jako instrumentu kształtującego relację między Kościołem Katolickim a demokratycznym państwem świeckim oraz jego wpływu na pozycję prawną kościołów i innych związków wyznaniowych.

2. Geneza konkordatu

Konkordat służący regulacji stosunków między Kościołem Katolickim a państwem ma długą historię. Instytucja konkordatu, która formalny początek znajduje w średniowieczu, swoje źródło znajduje w procesie historycznym związanym z rozwojem chrześcijaństwa w granicach Cesarstwa Rzymskiego⁴. Wskazuje się, że na ukształtowanie praktyki konkordatów zaważyły dwie przyczyny. Pierwszą z nich był dualizm religijno-polityczny, tak charakterystyczny dla chrześcijaństwa, który polegał na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie władz: duchowej i doczesnej. Był to wynik interpretacji ewangelicznej zasady, aby *oddać cesarzowi to, co należy do cesarza, a Bogu to, co należy do Boga* (por. Mt 22,21; Łk 20,25). Drugą natomiast była charakterystyczna dla kultury średniowiecznej rywalizacja dwóch suwerenów: papieża w porządku duchowym oraz cesarza w porządku doczesnym. Politykę cesarzy chrześcijańskich charakteryzował cesaropapizm, polegający na podporządkowaniu sobie Kościoła dla własnych celów politycznych.

³ Por. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 17; tenże, *Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim*, „Prawo Kanoniczne”, 43 (2000), nr 3–4, s. 387.

⁴ Por. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, t. 1, Warszawa 1986, s. 9–15; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995, s. 15.

Natomiast po stronie Kościoła żywa była przeciwna tendencja dążąca do uniezależnienia władzy papieskiej od cesarskiej, ale także do wykazania wyższości władzy papieskiej nad cesarską⁵. Z pomocą w zażegnaniu toczono sporu o hegemonię poszczególnych porządków wypracowano rozwiązanie polegające na dwustronnej umowie między dwiema suwerennymi władzami. Tak zawierane umowy nazywano najczęściej *konkordatem*⁶.

3. Epoka konkordatów przedsoborowych i posoborowych

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwie główne epoki w historycznym rozwoju konkordatów. Ich przełomowym momentem jest wiekopomna reforma, jaka dokonała się za sprawą Soboru Watykańskiego II (1962–1965)⁷.

Jako pierwszy konkordat na skalę ogólnokościelną wymieniany jest w literaturze historycznej *Układ wormacki*, jaki został zawarty 23 września 1122 r. pomiędzy papieżem Kalikstem II (1119–1124) a cesarzem Henrykiem V (1106–1125)⁸. Na całość Konkordatu wormackiego składało się kilka dokumentów. Umowa ta stała się klasycznym przykładem kompromisu między dwiema suwerennymi władzami, kończąc pierwszy etap walki o inwestyturę⁹. Cesarz zrezygnował z nadawania urzędów biskupich i opackich, zgodził się na swobodny wybór biskupów i opatów przez kapituły. Zobowiązał się zwrócić Kościołowi wszystkie zagrabione dobra i udzielać w razie potrzeby koniecznej pomocy. Ze strony papiestwa wyrażono zgodę na obecność cesarza (lub jego przedstawiciela) w czasie wyboru biskupów i opatów, z wykluczeniem wszelkiej symonii. Konkordat ten miał znaczenie modelowe. Zapoczątkował kolejno zawierane umowy pomiędzy papieżami i monarchami chrześcijańskimi, które regulowały udzielane sobie wzajemnie przywileje i ustępstwa¹⁰. Kolejne konkordaty średniowieczne (w liczbie 25) sklasyfikowane zostały przez

⁵ Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 177; J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, s. 218–219.

⁶ Por. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, dz. cyt., s. 17.

⁷ Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, dz. cyt., s. 177.

⁸ Według niektórych autorów Ugoda wormacka nie była w ścisłym tego słowa znaczeniu pierwszym konkordatem. Pierwszeństwo przyznają bulli papieża Urbana II z 5 lipca 1098 r., jaka skierowana została do Roberta I, księcia Kalabrii i Sycylii. Mocą tej bulli Biskup Rzymu przyznaje znaczne przywileje, w zamian za usunięcie Saracenów z Sycylii i przywrócenie organizacji kościelnej, por. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, dz. cyt., s. 60–62.

⁹ Por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 219.

¹⁰ Por. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, dz. cyt., s. 65–66; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, dz. cyt., s. 18.

kard. Ottavianiego jako konkordaty pokoju (*concordata pacis*)¹¹. Okres porozumień średniowiecznych kończy się wraz z przyjęciem na Soborze w Konstancji (1414–1418) serii konkordatów, których celem było przeprowadzenie reformy Kościoła oraz zapobieżenie grożącej schizmie¹².

Konkordaty przyjaźni (*concordata amicitiae*), charakterystyczne dla epoki nowożytnej, miały za zadanie zagwarantowanie współpracy między Kościołem a monarchiami państw katolickich. Polegały one na wzajemnym udzielaniu sobie przywilejów. Władcy katoliccy, na wzór protestanckich, chcieli ingerować w sprawy wewnętrzne Kościoła, oferując w zamian odpowiednią opiekę. Stolica Apostolska w drodze układów uznawała roszczenia władców katolickich do opieki nad Kościołem, udzielając przywilejów w postaci prawa patronatu, godząc się tym samym na ingerencję w obsadzaniu urzędów biskupich i innych beneficjów kościelnych. W zamian Kościół Katolicki otrzymywał zabezpieczenie materialne i pomoc zwaną *brachium saeculare*¹³.

Konkordaty zawierane przez Stolicę Apostolską po rewolucji francuskiej, zmierzały do zapewnienia Kościołowi Katolickiemu podstawowych wolności dla realizacji swej misji na terytorium danego państwa. Z drugiej strony zawierały pewne ustępstwa na rzecz państwa, które to uzależniały Kościół Katolicki od władców świeckich. Według Ottavianiego były to konkordaty obronne (*concordata defensionis*)¹⁴. Pierwszym z nich był konkordat zawarty przez Piusa VII (1800–1823) z Napoleonem Bonaparte 15 lipca 1801 r. Obowiązywał w Francji do początku XX w.¹⁵ Przez następne 150 lat Stolica Apostolska zawierała z różnymi państwami szereg umów, których celem było zapewnienie Kościołowi pewnych wolnościowych gwarancji, przywilejów, nierzadko kosztem ingerencji w jego sprawy wewnętrzne. Konkordaty zawierane w danej epoce historycznej, choć często zbliżone do siebie pod względem treści i celów, służyły rozwiązaniu problemów społecznych i religijnych, typowych dla danego kraju¹⁶.

¹¹ Por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 220.

¹² „Konkordaty z Konstancji były to układy zawarte między papieżem Marcinem V a przedstawicielami narodów obecnymi na soborze, mające na celu przeprowadzenie poważniejszych reform Kościoła oraz zapobieżenie schizmie”, T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, dz. cyt., s. 87; por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt. s. 220.

¹³ Por. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, dz. cyt., s. 18–19. Przykładem takich konkordatów jest Układ papieża Urbana VIII i cesarza Ferdynanda II zawarty 30 marca 1630 r. oraz Konkordat Benedykta XIV (1740–1758) z Ferdynandem VI, królem Hiszpanii, z 11 stycznia 1753 r., por. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, dz. cyt., s. 99–100, 105.

¹⁴ Por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 220.

¹⁵ Zob. szerzej: T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, dz. cyt., s. 110n.

¹⁶ Por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 222.

Sobór Watykański II (1962–1965) otworzył nowy rozdział w kształtowaniu relacji między Państwem a Kościołem. Wypracowana przez sobór nauka na temat wolności religijnej nie przyczyniła się do zniesienia instytucji konkordatu, który staje się instrumentem służącym owocnemu współdziałaniu Państwa i Kościoła. Ogromne znaczenie w tej materii ma przyjęcie przez ojców soborowych w Deklaracji o wolności religijnej *Dignitatis humanae* (7.12.1965) tezy, zgodnie z którą za podstawę wolności religijnej uznaje się wrodzoną każdemu człowiekowi *godność osoby ludzkiej*¹⁷. Na tej podstawie Sobór Watykański II postuluje zapewnienie gwarancji ochrony sumienia i religii w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym¹⁸, a także poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i Państwa, każdego w swoim zakresie, ponadto współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego¹⁹. Doświadczenia posoborowe wykazały, że chociaż konkordat nie jest bezwzględnie konieczny, to jednak jest niezmiernie użyteczny²⁰. Słusznie podkreśla się, że „konkordat jest instrumentem natury techniczno-prawnej, skonstruowany w pewnym okresie, i jak każdy instrument ludzki może być doskonalony i dostosowany do nowych potrzeb”²¹. Stąd konkordaty zawarte w przeszłości winne być poddawane rewizji w celu dostosowania ich do treści zasad relacji Państwo–Kościół ogłoszonych na Soborze Watykańskim II²². Po Soborze Watykańskim II Stolica Apostolska zawarła szereg konkordatów z państwami Europy Zachodniej, europejskimi państwami postkomunistycznymi, państwami Ameryki, państwami afrykańskimi, państwami Oceanii²³.

¹⁷ Sobór Watykański II, Deklaracja o wolności religijnej *Dignitatis humanae* (7.12.1965), n. 2, AAS 58 (1966) 930–931; tekst polski: w: Sobór Watykański II, *Konstytucje. Dekrety. Deklaracje. Tekst polski*, Poznań 1967, s. 415.

¹⁸ Por. tamże, n. 6.

¹⁹ Por. Sobór Watykański II, Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* (7.12.1965), n. 76, AAS 58 (1966) 1099–1100; tekst polski: w: Sobór Watykański II, *Konstytucje. Dekrety. Deklaracje. Tekst polski*, Poznań 1967, s. 604–605.

²⁰ Por. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, dz. cyt., s. 22.

²¹ J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 223.

²² Por. tamże, s. 223. Sobór Watykański II w omawianej materii postulował następujące zasady: ochrona wolności sumienia i religii w aspekcie indywidualnym i instytucjonalnym; poszanowania autonomii niezależności Kościoła i Państwa, każdego w swoim zakresie; współdziałania między tymi podmiotami.

²³ Szczegółowy wykaz wraz z tekstami: J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, dz. cyt., s. 225–459; J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 223–228; J. Krukowski, *Konkordaty z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zawarte na przełomie XX i XXI wieku*, „Teka Komisji Prawniczej. Oddział PAN w Lublinie”, t. III (2010), s. 95–112.

4. Pojęcie i rodzaje konkordatów

Konkordat (łac. *concordare* – zgadzać się) jest powszechnie używaną nazwą umów międzynarodowych, jakie zawierane są przez dwa podmioty prawa międzynarodowego publicznego: Stolicę Apostolską i dane państwo. Zakres regulacji dotyczy spraw służących normalizacji sytuacji Kościoła Katolickiego na terytorium tego państwa. Umowa ta wywiera skutki prawne dla obu stron. Współcześnie konkordat cechuje partnerstwo układających się stron, w przeciwieństwie do konkordatów zawieranych przed Soborem Watykańskim II. W umowach przedsoborowych nie znajdujemy zasady równego traktowania stron, ustalano natomiast przywileje i prawa państwa oraz prawa Kościoła Katolickiego²⁴. Na oznaczenie tego rodzaju umowy w historii używano różnych nazw: *concordia*, *pactum*, *pax*, *concordata*, *conventio*, *modus vivendi*²⁵. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. (dalej KPK 1983)²⁶ zamiennie używa terminu *conventio* lub *concordatum*²⁷. O nadaniu konkretnej nazwy w przypadku zawarcia umowy międzynarodowej między Stolicą Apostolską i danym państwem, decydują układające się strony²⁸.

Uwzględniając zróżnicowanie współczesnych umów konkordatowych, a także biorąc pod uwagę zakres regulowanych przez nie spraw, charakter ich uszczegółowienia czy też formę redagowania, występuje kilka rodzajów konkordatów. Za J. Krukowskim wyróżnić można następujące ich rodzaje. Ze względu na zakres regulowanych spraw układające się strony zawierają konkordaty całościowe lub parcjalne. Przedmiotem pierwszych najczęściej jest całokształt spraw regulujących sytuację prawną Kościoła na terytorium danego państwa. Z kolei konkordaty parcjalne regulują wąski, konkretny zakres wzajemnych stosunków odnoszący się np. do sytuacji majątkowej i finansowej Kościoła, nauczania religii w szkołach publicznych bądź duszpasterstwa wojskowego. Ze względu na procedurę konkordat może być zawarty w formie umowy uroczystej (*conventio sollemnis*) lub umowy zwykłej (*conventio simplex*). Pierwsza z nich zachodzi pod warunkiem spełnienia wszystkich elementów formalnych, jakie związane są z zawarciem umowy międzynarodowej, w tym m.in. w sposób szczególny poprzez ratyfikację i promulgację za zgodą parlamentu. Z kolei procedura zawarcia konkordatu

²⁴ Por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 230.

²⁵ Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, dz. cyt., s. 181.

²⁶ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983), AAS 1983 pars II, s. 1–317; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego*, przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984.

²⁷ Kan. 3. 365 § 1 pkt 2 KPK.

²⁸ Problematykę umów międzynarodowych w prawie międzynarodowym publicznym reguluje Konwencja wiedeńska o *prawie traktatów*, przyjęta w Wiedniu w dniu 22 maja 1969 r. i otwarta do podpisu w dniu 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. nr 74 poz. 439.

w formie umowy zwykłej pozbawiona jest ratyfikacji przez parlament. Zastosowanie formy zwykłej może także przybrać charakter czysto deklaracyjny²⁹.

5. Strony konkordatu

Konkordat – podobnie jak każda umowa międzynarodowa – może być zawarty przez suwerenne strony legitymizujące się podmiotowością publicznoprawną w stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z powszechnie przyjętą opinią podmiotowość publicznoprawna oznacza międzynarodową zdolność prawną oraz zdolność do działań prawnych³⁰. Jedną ze stron konkordatu jest Stolica Apostolska, natomiast drugą państwo.

Stolica Apostolska nie jest państwem. Jej podmiotowość międzynarodowa wynika z organicznego związku z Kościołem Katolickim jako uniwersalną społecznością religijną, gromadzącą ludzi praktycznie ze wszystkich krajów świata³¹. Podmiotowości prawnomiędzynarodowej nie można utożsamiać z Stato della Città del Vaticano – Państwem-Miastem Watykańskim. Natomiast wskazuje się, że podmiotowość ta wynika z uznania przez inne podmioty prawa międzynarodowego, a zwłaszcza przez poszczególne państwa. Zakres tej podmiotowości jest zbliżony do zakresu, jaki posiadają państwa, lecz nie jest identyczny. Spośród atrybutów podmiotowości międzynarodowej Stolica Apostolska realizuje dwa podstawowe, a są nimi prawo legacji (*ius legatum*) i prawo do zawierania umów międzynarodowych (*ius contrahendi*)³².

²⁹ Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, dz. cyt., s. 182–183; tenże, *Konkordaty współczesne...*, dz. cyt., s. 26–27.

³⁰ Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, dz. cyt., s. 185.

³¹ Zgodnie z kan. 361 KPK 1983 „przez Stolicę Apostolską lub Stolicę Świętą rozumie się w niniejszym Kodeksie nie tylko Biskupa Rzymskiego, lecz także – o ile nie wynika co innego z natury rzeczy lub z kontekstu Sekretariat Stanu, Radę Publicznych Spraw Kościoła, jak również inne instytucje Kurii Rzymskiej”. Z kolei jak stanowi kan. 360 KPK 1983 „Kurii Rzymskiej, przy pomocy której Papież załatwia sprawy Kościoła powszechnego i która w jego imieniu oraz jego autorytetem wykonuje zadania dla dobra i służby Kościołom, obejmuje Papieski Sekretariat Stanu, Radę Publicznych Spraw Kościoła, Kongregacje, Trybunały oraz inne instytucje. Ich strukturę i kompetencje określają specjalne przepisy”. Konstytucja Apostolska Jana Pawła II *Pastor bonus* z dnia 28 czerwca 1988 [AAS 70 (1988) 841–912] włączyła Radę Publicznych Spraw Kościoła do Sekretariatu Stanu. Por. J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, dz. cyt., s. 390–391.

³² Por. A. Mezglewski, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Stolicy Apostolskiej*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011³, s. 135; por. H. Misztal, *Osobowość prawna kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, P. Stanisławski, Lublin 2003, s. 248–249.

Stolica Apostolska jako strona umowy konkordatowej reprezentuje cały Kościół Katolicki rozumiany jako społeczność duchowa działająca w granicach konkretnego państwa. Stąd konkordat jest umową międzynarodową, a nie umową międzypaństwową³³.

Drugą stroną konkordatu jest państwo, rozumiane w znaczeniu przyjętym w prawie międzynarodowym. Doktryna wymienia trzy niezbędne elementy do zaistnienia państwa: ludność, terytorium oraz suwerenną władzę³⁴. W doktrynie katolickiej podkreśla się również istotny element, jakim jest cel państwa, pojmowany jako dobro wspólne³⁵.

Ze strony państwa kompetencje do zawierania umów międzynarodowych, w tym konkordatu, posiadają suwerenne organy władzy państwowej. Niezbędna jest do tego odpowiednia procedura, poprzedzona negocjacjami prowadzonymi przez właściwie umocowanych pełnomocników stron. Zastosowanie zasad konstytucyjnych, określających hierarchię źródeł prawa oraz procedury legislacyjnej na etapie negocjacji i ratyfikacji, zapewnia konkordatowi odpowiednią moc i skuteczność prawną³⁶. Stolica Apostolska nie ma zwyczaju podpisywać konkordatu, jeśli nie ma nadziei czy też gwarancji na jego ratyfikowanie³⁷.

Do tego aby został zawarty konkordat nie jest istotne, czy Stolica Apostolska utrzymuje stosunki dyplomatyczne z danym państwem, czy też nie. W przypadku jednak braku nawiązanych stosunków dyplomatycznych pożądanym jest zamieszczenie klauzuli dyplomatycznej. Stan taki bez wątpienia przyczynia się do pokojowego współistnienia oraz do faktycznego i praktycznego wykonania podpisanej i przyjętej umowy³⁸.

6. Rola współczesnych konkordatów

Zapowiadany po Soborze Watykańskim II definitywny koniec epoki konkordatów nie nastąpił. Gruntownej rewizji poddano natomiast przedmiot konkordatów. Istotny motyw zawierania konkordatów, jakim było uznawanie uprzywilejowanej pozycji Kościoła Katolickiego, został zaniechany.

³³ Por. J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, dz. cyt., s. 391.

³⁴ Por. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1995, s. 37–38; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003⁴, s. 42–48.

³⁵ Por. J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004², s. 16.

³⁶ Por. J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, dz. cyt., s. 393.

³⁷ Por. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, dz. cyt., s. 28.

³⁸ Por. tamże, s. 26–27; W. Staszewski, *Klauzule umowne w konkordatach*, w: *Divina et humana. Księga Jubileuszowa w 65 rocznicę urodzin księdza profesora Henryka Misztala*, red. A. Dębiński, W. Bar, P. Stanisławski, Lublin 2001, s. 261.

Konkordaty zawierane współcześnie całkowicie odrzucają klauzulę uprzywilejowanej pozycji Kościoła Katolickiego, a te, w których była ona zawarta, poddano gruntownej rewizji. Dla przykładu Konkordat z Hiszpanią z 1953 r. został uchylony na mocy układów zawartych w latach 1976–1979, natomiast Konkordat z Włochami z 1929 r. na mocy układów z lat 1984–1985 został radykalnie zrewidowany³⁹. Przedmiotem współczesnych konkordatów przestała być wymiana przywilejów, natomiast stały się nim gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, wspólnotowym i instytucjonalnym⁴⁰. Zwraca się uwagę na konieczność współdziałania Kościoła i państwa dla wspólnego dobra osoby ludzkiej. Stolica Apostolska występuje wobec władz państwowych nie tylko jako rzecznik wolności katolików i Kościoła Katolickiego, ale jako najwyższy autorytet moralny w świecie – wyposażony w podmiotowość publicznoprawną – w obronie wolności każdego człowieka i każdej wspólnoty religijnej. Należy podkreślić raz jeszcze, że celem zawarcia konkordatu nie jest uzyskanie przywilejów dla Kościoła Katolickiego kosztem innych wspólnot wyznaniowych czy grup religijnych. Zawierane dzisiaj konkordaty dążą do zapewnienia wolności religijnej, biorąc pod uwagę warunki istniejące w danym kraju w połączeniu z wolą polityczną osób sprawujących władzę⁴¹. Obecnie słusznie podkreśla się, że wolność religijna jest zabezpieczona poprzez różnego rodzaju deklaracje czy umowy międzynarodowe, a także poprzez prawo danego kraju. Doświadczenie uczy, że bardzo często postanowienia wielostronnych konwencji międzynarodowych są zbyt ogólne, nieprecyzyjne, nie wskazują konkretnych środków lub sposobów, poprzez które dane postanowienia mogą być zrealizowane. Przy czym nie należy zapominać, że każda religia, każde wyznanie ma swoją charakterystykę. Katolicyzm ma również swoją specyfikę. Stąd też potrzeba istnienia konkretnego instrumentu prawnego, który będzie ręczył osobom przynależącym do Kościoła Katolickiego należne zabezpieczenie tożsamości wyznaniowej czy wolności religijnej⁴².

Ponadto poprzez konkordat Kościołowi Katolickiemu przyznawana jest pewna swoboda w realizacji jego misji wśród ludzi. Cel działalności Kościoła stanowi bowiem uświęcenie i zbawienie człowieka. Konkordat daje

³⁹ Por. J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, dz. cyt., s. 396. Na ten temat zob. szerzej: M.L. Lo Giaco, *Una valutazione del Concordato tra Italia e Santa Sede a 25 anni dalla sua modificazione*, w: *Podstawy regulacji stosunków PAŃSTWO–KOŚCIÓŁ W Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej*, red. P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisławski, Lublin 2010, s. 125–145; B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i Polską*, Lublin 2007, s. 47–49.

⁴⁰ Por. J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, dz. cyt., s. 396.

⁴¹ Por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 241.

⁴² Por. J. Dudziak, *Konkordat jako instrument gwarancji wolności religijnej*, „Chrześcijanin w świecie”, 23 (1993), nr 3, s. 80.

gwarancje nieskrępowanych starań w tym zakresie. Kościół przy tym nie rości sobie prerogatyw przysługujących państwu. Samo państwo winno być również zainteresowane żywo konkordatem bądź porozumieniem zawartym w innej formie. Regulacja stosunków z Kościołem Katolickim stwarza też dla państwa instrument gwarantujący współpracę członków Kościoła i samego Kościoła, jako instytucji, wzajemnie służących sobie w celu relacji szeroko rozumianego dobra wspólnego i wewnętrznego ładu⁴³.

7. Konkordat a sytuacja prawna pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych

Żywym i aktualnym zawsze pozostaje pytanie o to, czy gwarancje, jakie wpisane zostają do konkordatu, nie przyczyniają się do dyskryminacji osób o innej niż katolicka przynależności wyznaniowej i wpływają na kościoły oraz inne związki wyznaniowe. Wśród pojawiających się zarzutów podnoszony jest argument, że przyjęcie konkordatu narusza charakterystyczną dla demokratycznego państwa prawnego zasadę równości, stawiając w uprzywilejowanej pozycji osoby identyfikujące się z Kościołem Katolickim i jego wymiarem instytucjonalnym. Odpowiadając na tak sformułowany zarzut, należy podkreślić, że współcześnie konkordaty zawierane są nie tylko przez państwa, w których strukturze katolicy stanowią zdecydowaną większość, ale również tam, gdzie należą do mniejszości (Dolna Saksonia, Tunezja, Maroko, Izrael). Ponadto konkordat zawarty przez demokratyczne państwo świeckie, sprzyja działalności innych kościołów, które funkcjonują na danym terytorium. Państwo w takim przypadku jest zobowiązane do rozszerzenia gwarancji wolnościowych, jakie zostały wpisane do konkordatu na rzecz Kościoła Katolickiego względem innych wspólnot wyznaniowych⁴⁴. Przy tym należy odrzucić koncepcję równouprawnienia, która utożsamia równouprawnienie z identycznością, bez uwzględnienia charakterystycznych różnic (cech relewantnych). Nie można bowiem traktować wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych identycznie pod każdym względem, bez uwzględnienia różnic występujących między nimi⁴⁵.

Zawarcie konkordatu jest możliwe tylko z Kościołem Katolickim z tej racji, że Stolica Apostolska jako najwyższy organ posiada podmiotowość publicznoprawną w stosunkach międzynarodowych. Organy władzy innych wspólnot wyznaniowych nie posiadają takiej podmiotowości. Naruszenie zasady równości wobec kościołów i innych związków wyznaniowych od strony

⁴³ Por. tamże, s. 81–83.

⁴⁴ Por. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne...*, s. 260–261.

⁴⁵ Por. tamże, s. 260–261.

formalnej miałyby miejsce wtedy, gdyby władze zwierzchnie tych kościołów posiadały taką podmiotowość, a mimo to dane państwo odmawiałoby zawarcia stosownej umowy międzynarodowej⁴⁶.

Gwarancje prawne odnoszące się do wolności sumienia i religii, jakie zawarte zostają w konkordacie, rozszerzane są na pozostałe kościoły i inne związki wyznaniowe. Pod warunkiem, że ich status prawny względem państwa jest uregulowany i jednocześnie same zabiegają o szczegółowe uregulowanie przysługujących również i im uprawnień i rozwiązań. W tym ujawnia się progresywna rola współczesnych konkordatów⁴⁷. Pozostałe związki wyznaniowe mogą kształtować swą pozycję prawną, wykorzystując inne instrumenty obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym (ustawy, umowy, porozumienia). Odnosząc się do polskiego porządku prawnego, ratyfikacja Konkordatu z 1993 r. spowodowała nowelizację nie tylko ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*⁴⁸, ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁹, ale i innych ustaw wyznaniowych uchwalonych w latach 1991–1997, a regulujących status prawny innych kościołów. Efektem wejścia w życie Konkordatu z 1993 r. było przyznanie w polskim porządku prawnym również szeregu uprawnień pozostałym kościołom i innym związkom wyznaniowym. Stosownej zmian dokonano, nowelizując właśnie nie tylko wyłącznie odpowiednie ustawy wyznaniowe bądź też ustawy szczegółowe regulujące konkretną kwestię⁵⁰. Klasycznym przykładem w tym zakresie pozostają wprowadzone zmiany związane z możliwością zawarcia małżeństwa w formie wyznaniowej⁵¹.

Podsumowanie

Należy stwierdzić, że konkordat współcześnie jako umowa międzynarodowa zawarta między Stolicą Apostolską a danym państwem, jest najlepszym z możliwych (historycznie wypróbowanym) instrumentem normalizacji stosunków między Państwem a Kościołem Katolickim. Bez wątpienia umowa

⁴⁶ Por. J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, s. 398.

⁴⁷ Por. tamże, s. 399.

⁴⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.

⁴⁹ Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

⁵⁰ Por. W. Wysoczański, *Wpływ Konkordatu z 1993 r. na sytuację prawną kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji. Materiały z konferencji*, red. J. Wroceński, H. Pietrzak, Warszawa 2008, s. 84–85.

⁵¹ Zob. szerzej na ten temat: A. Mezglewski, A. Tunia, *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego*, Warszawa 2007, s. 13–27.

konkordatowa przyczynia się bezpośrednio do stabilizacji stosunków między tymi dwoma podmiotami, ale również pośrednio – co nie jest bez znaczenia – wpływa pozytywnie na ukształtowanie wzajemnej relacji zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych w stosunku do państwa⁵². Konkordat z różnymi skutkami i powodzeniem pełnił swą rolę w przeszłości. Niemniej zachowuje niezmiennie swą przydatność jako gwarant zachowania wolności sumienia i religii nie tylko dla osób przynależących do Kościoła Katolickiego, ale również osób o innej identyfikacji wyznaniowej. Należy podkreślić, że nie wszystkie państwa, nawet demokratyczne, posługują się tym instrumentem. Koniecznym bowiem warunkiem zawarcia konkordatu jest istnienie woli politycznej po stronie najwyższych władz państwowych. Nie wszystkie władze mają taką wolę⁵³. Trzeba ponadto wyakcentować, że konkordat jako narzędzie stworzone przez ludzi nie jest z swej natury doskonały, stąd w celu właściwego kształtowania relacji Państwo–Kościół wymaga się jego ciągłego udoskonalania.

Bibliografia

Źródła

Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus (25.01.1983), AAS 1983 pars II, s. 1–317; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego*, przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984.

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, przyjęta w Wiedniu w dniu 22 maja 1969 r. i otwarta do podpisu w dniu 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. nr 74 poz. 439.

Sobór Watykański II, Deklaracja o wolności religijnej *Dignitatis humanae* (7.12.1965), 2, AAS 58 (1966) 929–946; tekst polski w: Sobór Watykański II, *Konstytucje. Dekrety. Deklaracje. Tekst polski*, Poznań 1967, s. 414–426.

Sobór Watykański II, Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* (7.12.1965), n. 76, AAS 58 (1966) 1025–1115; tekst polski w: Sobór Watykański II, *Konstytucje. Dekrety. Deklaracje. Tekst polski*, Poznań 1967, s. 537–620.

⁵² Por. J. Krukowski, *Stabilizacyjna rola konkordatu z 1993 r. w stosunkach między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice – Bielsko-Biała 2009, s. 143.

⁵³ Por. J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, s. 399.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

Opracowania

Dudziak J., *Konkordat jako instrument gwarancji wolności religijnej*, „Chrześcijanin w świecie”, 23 (1993), nr 3, s. 74–86.

Gałązka M., *Respektowanie polskiego konkordatu – analiza stanu obecnego i perspektywy na przyszłość. Sprawozdanie z seminarium*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

Giacco Lo M.L., *Una valutazione del Concordato tra Italia e Santa Sede a 25 anni dalla sua modificazione*, w: *Podstawy regulacji stosunków PAŃSTWO–KOŚCIÓŁ w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej*, red. P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisławski, Lublin 2010, s. 125–145.

Krukowski J., *Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim*, „Prawo Kanoniczne”, 43 (2000), nr 3–4, s. 387–402.

Krukowski J., *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999.

Krukowski J., *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995.

Krukowski J., *Konkordaty z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zawarte na przełomie XX i XXI wieku*, „Teka Komisji Prawniczej. Oddział PAN w Lublinie”, t. III (2010), s. 95–112.

Krukowski J., *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013.

Krukowski J., *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000.

Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004².

Krukowski J., *Stabilizacyjna rola konkordatu z 1993 r. w stosunkach między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice – Bielsko-Biała 2009, s. 143–156.

Mezglewski A., *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Stolicy Apostolskiej*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011³, s. 133–141.

Mezglewski A., Tunia A., *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego*, Warszawa 2007.

Misztal H., *Osobowość prawna kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, P. Stanisławski, Lublin 2003, s. 248–265.

Staszewski W., *Klauzule umowne w konkordatach*, w: *Divina et humana. Księga Jubileuszowa w 65 rocznicę urodzin księdza profesora*

Henryka Misztala, red. A. Dębiński, W. Bar, P. Stanisławski, Lublin 2001, s. 259–269.

Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003⁴.

Trzeciak B., *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i Polską*, Lublin 2007.

Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1995.

Włodarczyk T., *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, t. 1, Warszawa 1986.

Wysoczański W., *Wpływ Konkordatu z 1993 r. na sytuację prawną kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji. Materiały z konferencji*, red. J. Wroceński, H. Pietrzak, Warszawa 2008, s. 69–85.

Summary

THE CONCORDAT AS A USEFUL MEANS OF REGULATING RELATIONS BETWEEN THE CHURCH AND STATE

The concordat, aimed at normalizing the relations between the state and the Catholic Church, has had its long and rich history. Although the origins of this significant institution date back to the Middle Ages, the concordat has retained its relevance and usefulness until the recent times. The ongoing discussion concerning concordat features voices questioning the legitimacy of this type of regulation of mutual relations. The present article attempts to demonstrate the importance of the concordat as an international agreement, while reserving the necessity to adjust its certain solutions. In addition, the author's intention is to show the positive impact of the concordat on the legal status of churches and other religious associations. The concordat agreement, by stabilizing the relations between the state and the Catholic Church, has retained its usefulness as a guarantee of freedom of conscience and religion, not only for the Roman Catholics, but also for all people of other religious affiliation.

Keywords: concordat, religious rights, freedom of conscience and religion, Catholic Church, Holy See, state, international agreement

Słowa kluczowe: konkordat, prawo wyznaniowe, wolność sumienia i religii, Kościół Katolicki, Stolica Apostolska, państwo, umowa międzynarodowa

Ks. dr Bartłomiej PIERON – ur. w 1977 r. w Skalmierzu, absolwent Wyższego Seminarium Duchownego w Kielcach oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Doktor nauk prawnych, mgr lic. prawa kanonicznego, mgr teologii. Asystent na Wydziale Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie, sędzia Sądu Biskupiego w Kielcach.