

Janusz Stańczyk

## KONKORDAT Z 1993 ROKU POMIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ I POLSKĄ

W dniu 28 lipca 1993 r. minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski i nuncjusz apostolski arcybiskup Józef Kowalczyk podpisali w Warszawie konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, ratyfikowany po długiej dyskusji 23 lutego 1998 r. Była to druga umowa tej rangi w historii stosunków Polski ze Stolicą Piotrową (w okresie przedrozbiorowym zawarto trzy konkordaty szczegółowe: dwa, podpisane za Zygmunta Augusta, dotyczyły obsady beneficjów, trzeci, z czasów saskich, dawał papieżowi swobodę w obsadzaniu opactw)<sup>1</sup>. Sześćdziesiąt osiem lat wcześniej, 10 lutego 1925 r., pierwszy całościowy konkordat – *inter Sanctam Sedem et Poloniae Respublicam sollemnis conventio* – podpisał w Rzymie ambasador Władysław Skrzyński, poseł na sejm, i były minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego Stanisław Grabski oraz sekretarz stanu kardynał Pierre Gasparri. Uchwałą z 12 września 1945 r. Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej uznał, że konkordat został zerwany na skutek działań Stolicy Apostolskiej podczas okupacji<sup>2</sup>.

Negocjacje, podpisanie i ratyfikacja konkordatu z 1993 r. wywołały żywą dyskusję. Żadnej – może z wyjątkiem traktatu akcesyjnego – umowy międzynarodowej, zawartej przez Polskę po przełomie demokratycznym 1989 r., nie towarzyszyło tak duże zainteresowanie. Konkordat miał szczerze zatroskanych o wolność sumienia i wyznania zwolenników i przeciwników. Głos jednych i drugich wpłynął na ostateczną redakcję umowy ze Stolicą Apostolską i późniejsze decyzje wynikające z jej zawarcia. Niektóre obawy wynikały z niezrozumienia intencji i niewłaściwego odczytania norm konkordatowych, inne pomogły stronom lepiej wyrazić przyświe-

<sup>1</sup> T. Włodarczyk, *Konkordat. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, t. I, Warszawa 1986, s. 98.

<sup>2</sup> Por. m.in. G. Barberini, *Stato socialista e Chiesa cattolica in Polonia*, Bologna 1983, s. 26-35; A. Mezglowski, *Spór o „wygaśnięcie konkordatu polskiego z 1925 roku”*, RNP, t. VIII, s. 325-341.

cające im cele. Część krytyków twierdziła, że w pożądanym modelu relacji między Państwem a Kościołem i związkami wyznaniowymi nie ma miejsca dla konkordatu<sup>3</sup>. Ten wniosek odrzucono, ale jak zawsze, rzeczowy spór okazał się przydatny. Niestety, nie wszyscy uczestnicy konkordatowej dyskusji argumentowali sumiennie.

„Nierzetelni dyskutanci znaleźli się zarówno wśród oponentów, jak i zwolenników – nie tyle zresztą konkordatu, ile konfesjonalizacji państwa, których spotkał srogi zawód”. Część zastrzeżeń wynikała z apriorycznej niechęci do Kościoła. Odzywały się też głosy, przypisujące krytykom konkordatu nieuczciwość. Poglądy te nie miały wpływu na rokowania i redakcję układu. Nie będzie już o nich mowy.

Jesienią 1993 r. Departament Prawno-Traktatowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych przygotował projekt uzasadnienia ustawy ratyfikacyjnej, którego pierwszy punkt brzmiał: „Stosunki między Państwem a Kościołem katolickim oraz Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską układają się pomyślnie. Niemniej wymagają regulacji ujętej w Konkordacie”. Ocena i wniosek. Wszyscy podzielali ocenę, niektórzy podważali wniosek, twierdząc, że o ile ocena jest trafna, wniosek jest fałszywy.

Ocena była trafna. Już w latach osiemdziesiątych stosunki Kościoła z władzami PRL uległy korzystnej zmianie. Po długich negocjacjach w Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu 17 maja 1989 r. uchwalono trzy ustawy: o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, o gwarancjach wolności sumienia i wyznania i o ubezpieczeniu społecznym duchownych, które wprowadzały do polskiego ustawodawstwa normy zbliżone do postanowień obowiązujących w państwach prawa. Nawiązano stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską. Cztery miesiące po wyborach, 4 czerwca 1989 r. powstał rząd Tadeusza Mazowieckiego. Przez 37 lat art. 6 i 70 konstytucji z 22 lipca 1952 r. były pustą deklaracją<sup>4</sup>. Po upadku PRL stały się obowiązującymi i przestrzeganymi zasadami prawa wyznaniowego. Nie budziła też wątpliwości wdzięczność i życzliwość rządzącej Solidarności i szerokich warstw społecznych dla Kościoła.

Nie było umowy międzynarodowej, ale był gotowy projekt konwencji o szerokim zakresie regulacji, parafowany w kwietniu 1988 r. przez Komisję Wspólną. Przez ponad rok Rzym nie podjął rokowań. Od września 1989 r. nie była nimi zainteresowana również Warszawa. Porozumienie wynegocjowane z niedemokratycznymi władzami państwa nie mogło być podstawą regulacji stosunków Kościoła i Stolicy Apostolskiej z Rzeczpospolitą opartą na rządach prawa. Należało umowę negocjować od nowa. Ale pojawiło się pytanie, czy tą umową ma być konkordat. W poufnych konsultacjach, prowadzonych w imieniu RP przez ministra Krzysztofa Skubiszewskiego i profesora Henryka Kupiszewskiego, od czerwca 1990 r. ambasadora przy Stolicy Apostolskiej, padła odpowiedź twierdząca. 25 października 1991 r. nuncjusz apostolski przekazał stronie polskiej projekt konkordatu.

„Stosunki układają się pomyślnie, ale potrzebny jest konkordat”. Jego krytycy postulowali poprzestanie na ustawach i gwarancjach praw Kościoła, wynikających z umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę. W jednym z wywiadów,

<sup>3</sup> Por. m.in. M. Pietrzak, *Nowy Konkordat Polski*, PiP 1994, nr 1.

<sup>4</sup> Zob. idem, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1993, s. 84 i n.; J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 195-217.

udzielonym Krzysztofowi Mroziewiczowi po podpisaniu konkordatu, minister Skubiszewski wyjaśniał, dlaczego obrano inną drogę: „Ustawy nie wystarczają. Poprzez ustawy realizuje się przewaga państwa – państwo może zawsze zmienić swą ustawę. Umowa międzynarodowa, taka jak konkordat, stabilizuje prawo, chroni je przed koniunkturalnymi zmianami”. Co do umów międzynarodowych, minister podkreślał potrzebę konkretyzacji zawartych w nich postanowień: „wolność religijna i swoboda działania Kościoła są zbyt ważne dla państwa i społeczeństwa, aby pozostawić niedomówienia”. Niektóre z artykułów konkordatów regulują zagadnienia, będące przedmiotem niewiążących aktów prawa międzynarodowego, np. Deklaracji ONZ o wolności religijnej, którą Polska po złych doświadczeniach powojennych postanowiła podnieść do rangi prawa pozytywnego. Minister Skubiszewski zwracał też uwagę, że zastrzeżenia wobec umowy rozstrzygającej zasadnicze zagadnienia stosunków z Kościołem katolickim i Stolicą Apostolską powinny dotyczyć w takim samym stopniu konkordatu, jak i projektu konwencji z 1988 r. o równie szerokim zakresie tematycznym. Wobec konwencji jednak ich nie wysuwano.

Ale właśnie – dlaczego konkordat? Jest prawdą, że przez kilkadziesiąt lat XX wieku „konkordat jako forma całościowej regulacji sytuacji prawnej Kościoła katolickiego nie odgrywał znacznej roli”<sup>5</sup>. W okresie od wybuchu II wojny światowej do zakończenia II Soboru Watykańskiego Stolica Apostolska zawarła tylko dwa konkordaty – w 1940 r. z Portugalią i w 1953 r. z Hiszpanią. Konkordaty przedso-borowe sprzyjały Kościołowi. W krajach katolickich budziły sprzeciw mniejszości. Przełomem było *Vaticanum Secundum*. W konstytucji *Gaudium et spes* ojcowie Soboru wypowiadają słynne zdanie, że Kościół pragnie wyrzec się przywilejów<sup>6</sup>. W niedługiej historii współczesnych konkordatów – kardynał Sodano za pierwszy konkordat uznaje umowę zawartą w 1801 r. przez Piusa VII i Napoleona<sup>7</sup> – rozpoczął się nowy okres. Już rok po Soborze Stolica Apostolska zawarła konkordaty z Wenezuelą i Haiti, a w latach 1975-1984 podpisała porozumienia o zmianie konkordatów z Portugalią, Hiszpanią i Włochami. Poddano je krytycznej analizie, niektóre postanowienia część doktryny i opinii uznała za nietrafne. Przeważał jednak pogląd, że zawarto je w duchu nauczania Soboru: „Kościół nie pokłada nadziei w przywilejach ofiarowanych mu przez władze państwowe. Jest się nawet gotów zrzec niektórych praw słusznie nabytych, jeśli korzystanie z nich miałyby zrodzić wątpliwości co do szczerości jego świadectwa” (*Gaudium et spes*, nr 76).

Szeroki zakres regulacji i posoborowe rozumienie relacji z państwami wskazywały na konkordat, ale nie wykluczały innej umowy ze Stolicą Apostolską lub choćby innej nazwy. Ksiądz profesor Józef Krukowski przypomina, że obowiązujący kodeks prawa kanonicznego z 1983 r. „używa nazwy *conventio* i *concordatum*”, a także „równoznacznej nazwy włoskiej *accordo* – układ”<sup>8</sup>. Wybrano konkordat. Dlaczego? Być może rozstrzygnęły *imponderabilia*.

<sup>5</sup> M. Pietrzak, *Nowy Konkordat...*, s. 25; polemicznie: R. Sobański, *Sens polskiego konkordatu*, PiP 1994, nr 7-8, s. 11, przyp. 32.

<sup>6</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół...*, s. 170-173.

<sup>7</sup> „(...) si ritene che il primo Concordato moderno sia stato l'accordo raggiunto, nel 1801 fra Papa Pio VII e Napoleone I". Zob. Angelo card. Sodano, *La Santa Sede nella comunità internazionale*, Roma 2003, s. 10-11; por. również przyp. 2-4 z wykazem ważniejszych konkordatów zawartych w XIX i XX wieku.

<sup>8</sup> J. Krukowski, *Kościół...*, s. 164.

12 września 1945 r. nieopublikowaną urzędowo uchwałą Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej uznał konkordat z 1925 r. za wygasły. Spór o zgodność postępowania Rzymu z literą i duchem konkordatu po wrześniu 1939 r. należy do tych zagadnień, które włoscy uczeni nazywają *eleganti questioni giuridiche*: rzadko w nich pada argument przekonujący adwersarza. Mniej istotne dyskusje dotyczyły konsekwencji nieopublikowania uchwały w piśmie urzędowym, z czego niektórzy na początku lat dziewięćdziesiątych wyciągali wniosek, że przedwojenny konkordat wciąż obowiązuje. Niezależnie od stanowiska w tych sprawach, wiele osób w Polsce pragnęło symbolicznego powrotu do tego, co w latach międzywojennych stało się prawem wskutek decyzji suwerennego państwa, a w 1945 r. zostało Polsce odebrane. W 1925 r., sześć lat po odzyskaniu niepodległości, Polska i Stolica Apostolska podpisały konkordat. Po odzyskaniu suwerenności w 1989 r. Rzeczpospolita postanowiła uregulować stosunki ze Stolicą Piotrową umową o tej samej nazwie.

Było to życzeniem Watykanu. Dla polskich władz i znacznych kręgów społeczeństwa konkordat i stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską współtworzyły fundament statusu suwerennego państwa. Do przekonania o potrzebie zawarcia umowy tej rangi i nazwy można odnieść słowa wypowiedziane w 1987 r. przez Jana Pawła II podczas trzeciej pielgrzymki do Ojczyzny: „Stolica Apostolska uważa stosunki dyplomatyczne za rzecz normalną i prawidłową. Brak tych stosunków jest raczej czymś anormalnym, nawet z punktu widzenia pozycji międzynarodowej danego państwa, a przede wszystkim dla tego narodu. Może być pewnego rodzaju krzywdą dla tego narodu”<sup>9</sup>. O międzynarodowej randze normalnych – tj. opartych na trwałej podstawie traktatowej i dyplomatycznej – relacji ze Stolicą Apostolską mówił w czerwcu 1990 r., po złożeniu Janowi Pawłowi II listów uwierzytelniających, ambasador Henryk Kupiszewski: „Stan normalności w stosunkach ze Stolicą Apostolską stwarza dla Polski możliwość szerszego i pełniejszego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych (...). Stanowi on w istotny sposób o tym, że na pytanie, o jakie suwerenności narodu zwykli byli pytać prawnicy rzymscy: *An sui iuris estis?* Podobnie jak w czasach I i II Rzeczpospolitej, odpowiadamy: *summus*”<sup>10</sup>.

Zawarcie konkordatu oznaczało, że z dwóch form regulacji położenia prawnego Kościołów i związków wyznaniowych – odrębnym aktem dla każdej wspólnoty religijnej albo jednym dla wszystkich – wybrano tę pierwszą. W liście z 26 kwietnia 1994 r. do marszałka sejmu rzecznik praw obywatelskich Tadeusz Zieliński zauważył że układ ze Stolicą Apostolską nie narusza równości wyznań, „ponieważ konstytucyjna zasada równości wobec prawa nie może być prymitywnie rozumiana w ten sposób że wszyscy powinni być traktowani zawsze i pod każdym względem jednakowo” Równoprawnymi obywatelami Rzeczpospolitej są wyznawcy różnych religii i bezwyznaniowcy. Wszyscy mają prawo być sobą. W przypadku katolików chodzi o to, aby – cytuję ks. prof. Remigiusza Sobańskiego – „przestrzegając prawa państwowego mogli bezkolizyjnie przestrzegać praw swojego Kościoła”<sup>11</sup>. W państwie równość wobec prawa chodzi zawsze o to samo w przypadku wszystkich obywateli, których Rzeczpospolita służy, gdy dostrzeżga, że różniąc się w sprawach wiary, mają różno

<sup>9</sup> Jan Paweł II, przemówienie do biskupów polskich z 14 VI 1987.

<sup>10</sup> Por. „L'Osservatore Romano”, 17 VI 1990 r.

<sup>11</sup> R. Sobański, *Sens polskiego...*, s. 6.

potrzeby, które państwo uwzględni do granicy przywileju – zaprzeczenia zasady równości. Ustanowienie przywilejów – to znów słowa ks. prof. Sobańskiego – „podkopywałyby podstawy, na których się opiera stosunek demokratycznego państwa do religii i Kościołów”<sup>12</sup>. Z wyrażonym w 1994 r. przez ks. prof. Sobańskiego oczekiwaniem, że uprawnienia zagwarantowane Kościołowi katolickiemu w konkordacie będą przysługiwać również innym wyznaniam, współbrzmiało życzenie innego znawcy prawa wyznaniowego, prof. Michała Pietrzaka, skądinąd krytyka konkordatu jako regulacji partykularnej. W połowie 1994 r. prof. Pietrzak pisał: „Utrzymanie wobec Kościoła katolickiego formy konkordatowej skłania do postulowania wprowadzenia formy umownej do pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych. Polegałaby ona na zawieraniu przez rząd z krajowymi władzami i związkami wyznaniowymi umów, które po przyjęciu ich przez Sejm i Senat oraz publikacji w Dzienniku Ustaw nabierałyby mocy ustawy. Ich zmiana wymagałaby, podobnie jak konkordat, porozumienia obydwu stron. Taka forma regulacji odpowiadałaby zasadzie równouprawnienia wyznań”<sup>13</sup>. Rząd podzielał ten pogląd. Konkordat jest umową międzynarodową, której zmiany wymagają zgodnej woli stron. Ustawy o stosunku państwa do związków wyznaniowych ustawodawca może zmienić w trybie jednostronnym. Problem nierównego traktowania istnieje, gdyż tylko Stolica Apostolska, reprezentująca Kościół katolicki, jest podmiotem prawa międzynarodowego i korzysta z *ius tractatumum*, które nie przysługuje przedstawicielom innych wyznań<sup>14</sup>. W 1994 r. minister spraw zagranicznych Andrzej Olechowski, przedstawiając w sejmie projekt ustawy, upoważniającej prezydenta Rzeczypospolitej do ratyfikacji konkordatu, zaproponował rozwiązanie, które dałoby również innym związkom wyznaniowym gwarancję, że przepisy, normujące ich sytuację prawną, będą mogły być zmieniane tylko za ich zgodą. „Myślę – mówił minister Olechowski – o porozumieniach, które rząd negocjowałby i zawierał z krajowymi władzami związków wyznaniowych. Po zatwierdzeniu przez Parlament i opublikowaniu w Dzienniku Ustaw porozumienia zyskiwałyby moc ustawy, a ich modyfikacja wymagałaby zgody obu stron. Zawieranie takich porozumień jest, w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych, niemożliwe. Rząd żywi nadzieję, że z chwilą wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej ten stan się zmieni”. Wcześniej – w duchu przytaczanych wywodów ks. prof. Sobańskiego – minister Olechowski wyjaśniał, dlaczego rząd odrzucił koncepcję unormowania stosunków między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi jednym aktem prawnym: „Taki akt byłby bardzo ogólny i nie uwzględniałby w dostatecznej mierze różnych potrzeb działających zgodnie z prawem związków wyznaniowych. Jest to natomiast możliwe w przygotowywanych w porozumieniu z uprawnionymi przedstawicielami umowach. (...) Również z tego powodu rząd uznał

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> M. Pietrzak, *Zmiany w ustawodawstwie jako konsekwencja ratyfikacji konkordatu*, PiP 1994, nr 7-8, s. 22.

<sup>14</sup> W wypowiedzi podczas seminarium „Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską” (Sala Posiedzeń Senatu RP, 29 VI 1994 r.) ks. prof. Witold Góralski mówił: „Tak się złożyło, że tylko Kościół katolicki i reprezentująca go Stolica Apostolska ma podmiotowość publicznoprawną w skali prawa międzynarodowego. Można życzyć innym wyznaniam, aby taką podmiotowość zyskały jak najszybciej, ale na razie ma ją tylko Kościół katolicki”; zob. *Konkordat między Stolicą Apostolską i RP*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa 1994, s. 81.

konkordat za najwłaściwszą formę uregulowania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską i państwem a Kościołem katolickim. W przekonaniu rządu, przepisy konkordatu powinny znaleźć odzwierciedlenie w przepisach ustaw regulujących stosunki państwa z innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi”. Na koniec minister Olechowski oświadczył: „Jest sprawą zasadniczą, aby ustawodawstwo Rzeczpospolitej nie stwarzało w dziedzinie wolności sumienia i wyznania żadnych, nawet pozornych, przywilejów. Zgadza się z tym również Stolica Apostolska. Dlatego też jest życzeniem rządu, aby ustawy, które złożą się na nowe, godne wolnej Polski prawo, regulujące stosunek państwa do wyznań i światopoglądów, zaczęły obowiązywać jednocześnie. Oznacza to, że konkordat ze Stolicą Apostolską powinien wejść w życie wraz z pozostałymi ustawami o stosunku państwa do związków wyznaniowych, które wzbogacą prawo polskie. W dziedzinie spraw sumienia i wyznania Sejm staje się konstytuanta, przygotowującą w harmonijnej współpracy ze wszystkimi prawa równe dla wszystkich”.

W 1994 r. Sejm nie upoważnił prezydenta do ratyfikacji konkordatu. Nastąpiło to w 1998 r., ale już wcześniej, w nowych i nowelizowanych ustawach o stosunku państwa do związków wyznaniowych, wierni wielu Kościołów i związków wyznaniowych uzyskali prawa analogiczne do norm zapisanych w konkordacie z 28 lipca 1993 r. Było bowiem pragnieniem władz Rzeczpospolitej, aby z najszerzej pojętej wolności sumienia i wyznania wierni wszystkich religii i bezwyznaniowcy skorzystali jednocześnie. Szkoda, że stało się inaczej. Ale dobrze, że skoro przez kilka lat nie mogli iść wszyscy razem, pierwsi szli mniej liczni (jeśli to zdanie odnosi się do Kościoła katolickiego, to winno być: bardziej liczni).

Konkordat został podpisany 13 lat temu, a obowiązuje od 8 lat. Wraz z innymi ustawami wyznaniowymi dobrze służy Polsce. Wciąż będzie się jej przysługiwał, jeśli – wraz z wszystkimi ustawami i umowami – będzie stosowany zgodnie z prostą zasadą: wszystkim to, co im się słusznie należy; nikomu więcej niż innym; w razie wątpliwości brać stronę słabszego.