

Konkordat z 1925 r. a konkordat z 1993 r., czyli regres rodzimej kultury prawnej w sprawach wyznaniowych. Refleksje w 100-lecie pierwszego, nowoczesnego polskiego układu ze Stolicą Apostolską

The Concordat of 1925 and the Concordat of 1993, or the regression of the native legal culture of Poland in religious matters: Reflections on the 100th anniversary of the first modern Polish agreement with the Holy See

PAWEŁ BORECKI*

 <https://orcid.org/0000-0002-1921-8291>

Streszczenie: Przeprowadzona analiza okoliczności zawarcia, treści oraz procesu wykonania polskich konkordatów z 1925 r. oraz z 1993 r. pozwala na stwierdzenie szeregu podobieństw między nimi. Były to akty zawarte w odmiennych epokach w dziejach Kościoła Katolickiego i państwa polskiego. Między obiema umowami występują też zatem istotne różnice. Wynikają one z odmiennych aksjologii, a także z różnych funkcji, jakie przypisywały konkordatowi władze polskie. W artykule podjęto się spojrzenia na owe traktaty w szerszej perspektywie historycznej i geopolitycznej. Oba konkordaty miały zwłaszcza dla Kościoła pełnić funkcję gwarancyjną. Umowa przedwojenna w wyraźnym większym stopniu odgrywała rolę normatywną. Była dziełem pozytywizmu prawnego. Układ z 1993 r. miał mieć także znaczenie symboliczne czy manifestacyjne. Jego funkcja prawna jest ograniczona. Oba konkordaty w okresie swego obowiązywania nie zostały w pełni wykonane. Spory na tle wykonania konkordatu z 1925 r. wyraźnie nasiliły się po dojściu do władzy sanacji w maju 1926 r. Strony odwoływały się jednak do argumentów o charakterze prawnym, w tym do tekstu układu. Po śmierci Jana Pawła II i zakończeniu prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego w 2005 r. obserwujemy wyraźny spadek zainteresowania decydentów świeckich konkordatem z 1993 r. Analiza praktyki stosowania umowy z 1993 r. przez naczelne władze państwowe III RP, szczególnie od ok. połowy 2006 r., uzasadnia tezę o regresie kultury prawnej w sprawach wyznaniowych we współczesnej Polsce.

Słowa kluczowe: konkordat; Konstytucja RP; Stolica Apostolska; II Rzeczpospolita; Kościół Katolicki

Abstract: An analysis of the circumstances, content and implementation of the Polish Concordats of 1925 and 1993 reveals a number of similarities between them. However, these acts concluded in different eras in the history of the Catholic Church and the Polish State. Significant differences therefore exist between the two agreements, stemming from differing axiologies and the different functions assigned to them by the Polish authorities. The aim of this paper is to examine these treaties from a broader historical and geopolitical perspective. Both concordats were intended primarily to serve the Church as a guarantee. The pre-World War II 1925 agreement played a more normative role, representing legal positivism. The 1993 agreement was instead intended to play a symbolic, or demonstrative, role, with limited legal function. Furthermore, both concordats were not fully implemented during their respective periods of validity. Notably, disputes over the implementation of the 1925 concordat significantly intensified after the Sanacja government came to power in May 1926. The parties invoked legal arguments, including the text of the agreement. After the death of John Paul II and the end of Aleksander Kwaśniewski's presidency in 2005, there was a marked decline in interest among secular decision-makers in the 1993 concordat as well. An analysis of the application of the 1993 agreement by the highest state authorities of the Third Polish Republic, particularly since mid-2006, substantiates the regression in legal culture regarding religious matters in contemporary Poland.

Key words: concordat; Constitution of the Republic of Poland; Holy See; Second Polish Republic; Catholic Church

* Dr hab., prof. UW, Zakład Prawa Wyznaniowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: pborecki@wpia.uw.edu.pl

Wprowadzenie

Polska w XX w. zawarła ze Stolicą Apostolską dwie umowy międzynarodowe o charakterze generalnym, podlegające ratyfikacji i noszące miano konkordatów, podpisane odpowiednio: 10 lutego 1925 r.¹ oraz 28 lipca 1993 r.² Przy tym do obecnego konkordatu rząd RP przyjął w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską (i przy współudziale polskiego Episkopatu)³ dnia 15 kwietnia 1997 r. jednostronną deklarację wyjaśniającą. Jej tekst podano do wiadomości publicznej 26 stycznia 1998 r.⁴ Deklaracja stanowi kontekst interpretacyjny traktatu z 1993 r., który należy brać pod uwagę przy wykładni jego odpowiednich postanowień⁵. Ów akt, na którego sformułowanie i ustanowienie poświęcono ok. trzy lata żmudnych prac, uległ jednak następnie zasadniczemu spostronowaniu w praktyce. Generalnie rzecz ujmując, nie jest stosowany w obrocie prawnym⁶. Nie jest nawet wzmiankowany w praktyce życia politycznego⁷.

Poza tym Strony podpisały w minionym stuleciu dwa akty szczegółowe: układ z dnia 20 czerwca 1938 r. między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską w sprawie ziem, kościołów i kaplic pounickich, których Kościół Katolicki został pozbawiony przez Rosję⁸, oraz Protokół z dnia 6 lipca 1974 r. o ustanowieniu stałych kontaktów roboczych zawarty między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Stolicą Apostolską⁹. Można je zaklasyfikować jako tzw. konkordaty parcjalne (częstkowe), w szerokim tego słowa znaczeniu¹⁰. Spośród nich jedynie układ z 1938 r. został poddany ratyfikacji. Protokół z 1974 r. to udokumentowany na piśmie akt głównie o charakterze politycznym, a w ograniczonym stopniu – prawnym (normatywnym). Miał charakter obowiązujący jedynie między sygnatariuszami. Było to następstwem m.in. użytych w nim sformułowań oraz braku oficjalnej publikacji jego treści, np. w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” lub w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ale także w organie publikacyjnym Stolicy Apostolskiej – „Acta Apostolicae Sedis”. Protokół z 1974 r. w swej treści charakteryzował się wysokim stopniem ogólności; łączył cechy protokołu uzgodnień (przeważające) oraz deklaracji intencji. Znamienne, że we włoskiej wersji językowej ww. aktu dwukrotnie użyto zwrotu *hanno concordato* czyli „[strony] uzgodniły”, względnie „zgodziły się”. Skutkiem podpisania Protokołu z 1974 r. było nawiązanie niepełnych (połowicznych) stosunków dyplomatycznych między PRL a Stolicą Apostolską.

¹ Dz. U. poz. 501.

² Dz. U. z 1998 r. poz. 318.

³ Zob. Borecki, Janik (oprac.) 2011, 75–78, 90–93, 105–133, 140–141, 143–145; także Janik, Borecki (red.) 2009, 231–235.

⁴ M.P. poz. 51.

⁵ Mezglewski, Misztal, Stanisław 2011, 52.

⁶ Deklaracja Rządu RP z dnia 15 kwietnia 1997 r. jest jednak dostępna jako jeden z załączników w formacie pdf w internetowej bazie traktatów MSZ, <https://traktaty.msz.gov.pl/umowa-1> [dostęp: 23.05.2025].

⁷ Por. Strzała 2019, 86–96.

⁸ Układ ten został ratyfikowany przez Prezydenta RP w dniu 10 września 1938 r. Został jednak opublikowany dopiero w Dz. U. z 1939 r. poz. 222. Układ wszedł w życie 15 maja 1939 r., ale w związku z wybuchem wojny 1 września 1939 r. nie doczekał się realizacji.

⁹ Tekst protokołu z dnia 6 lipca 1974 r. w językach: polskim i angielskim z archiwum Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski, teczka o sygn. ASEP 2-0032-1, mps powiel. w zbiorach autora. Zob. także tekst polski w: Sidor 1981, 296–297; Raina 1995, 663.

¹⁰ Por. Góralski 2014, 173–174.

Spośród czterech wymienionych bilateralnych aktów prawnych państwowo-kościelnych trzy (z 1925 r., z 1939 r. i z 1974 r.) wygasły, lecz nie w wyniku rozwiązania za porozumieniem układających się Stron albo formalnego wypowiedzenia przez jednego z kontrahentów, ale w wyniku zasadniczej zmiany okoliczności i w istocie tzw. *desuetudo* (odwyknienia)¹¹.

1. Okoliczności zawarcia i ogólna wymowa konkordatów z 1925 r. i z 1993 r. – zbieżności między traktatami

Konkordaty polskie – z 1925 r. oraz z 1993 r. – można by zaklasyfikować zgodnie z klasyfikacją kard. Alfredo Ottaviano jako tzw. konkordaty przyjaźni (*concordata amicitiae*)¹². Traktat z 1925 r. oceniany był jako jeden z najkorzystniejszych dla Stolicy Apostolskiej układów zawartych w okresie międzywojennym¹³. Po jego podpisaniu Pius XI uznał ten dokument za wzorzec dla następnych konkordatów¹⁴. Za korzystniejszy dla strony kościelnej uznawany był niekiedy tylko konkordat litewski z 1927 r.¹⁵ Podobnie konkordat z 1993 r. miał stać się traktatem wzorcowym dla krajów naszego regionu Europy¹⁶.

W momencie podpisywania obu układów, z 1925 r. i z 1993 r., na Tronie Piotrowym zasiadali papieże przychylni Polsce. Zнали oni nasz kraj z autopsji, w stopniu ponadprzeciętnym na tle innych Biskupów Rzymu w czasach nowożytnych. Byli to: Pius XI (Achilles Ratti), od 1918 r. delegat apostolski w Polsce, a następnie od 1919 r. nuncjusz apostolski w II RP, oraz Jana Paweł II (Karol Wojtyła), uprzednio kardynał – metropolita krakowski, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Dziejowy fenomen, jakim był wyjątkowo długi pontyfikat Polaka – Karola Wojtyły, miał wyraźny wpływ na treść traktatu z 1993 r. oraz praktykę jego stosowania. Wyrazem tego okazało się zwłaszcza brzmienie obszernej arendy analizowanej umowy. Nadało to jednak współczesnemu rodzimemu konkordatowi charakter bardziej incydentalny, partykularny, niejako bieżący¹⁷. Tym samym ograniczyło jego uniwersalizm (ponadczasowość).

Oba traktaty zostały zawarte w okresie funkcjonowania rządów powołanych w sposób demokratyczny, czyli przez aktualną większość sejmową. Były to gabinety o orientacji prawicowej, a zarazem w momencie zawarcia właściwych traktatów były one pozaparlamentarne. Mowa o drugim rządzie Władysława Grabskiego (grudzień 1923 r. – listopad 1925 r.) oraz rządzie Hanny Suchockiej (lipiec 1992 r. – październik 1993 r.). Natomiast układ szczegółowy z 1938 r. i porozumienie częściowe z 1974 r. zostały zawarte przez ekipy pozbawione mandatu demokratycznego – mniej lub bardziej opresyjne rządy

¹¹ Zob. Borecki 2020, 28–32; Krukowski 1995, 116; szerzej Pańczyk 2021, 621–645.

¹² Zob. Krukowski 1995, 18–19.

¹³ Osuchowski 1967, 121; por. Wiślicki 1926, 43.

¹⁴ Wiślicki 1993, 11.

¹⁵ Włodarczyk 1986, 293–347.

¹⁶ Kowalczyk 2013, 11.

¹⁷ Tuż po podpisaniu traktatu w dniu 28 lipca 1993 r. nuncjusz apostolski abp J. Kowalczyk stwierdził m.in., że konkordat ów pozostaje szczególnym, jeśli nie wyjątkowym w tysiącletnich dziejach Polski, zob. Adamczewski (red.) 2000, 118.

autorytarne¹⁸. Ówczesne parlamenty polskie pochodziły ze zmanipulowanych, czy wręcz z systemowo fałszowanych wyborów. Nie były zatem autentyczną reprezentacją społeczeństwa polskiego¹⁹. Zawarcie wymienionych układów parcyjnych można w związku z tym oceniać jako próbę wzmocnienia słabej legitymizacji społecznej przez niedemokratyczne ekipy rządowe; jako w swej istocie próbę instrumentalizacji Kościoła Katolickiego dla potrzeb państwa i aktualnie rządzących nim formacji politycznych²⁰.

Zawarcie konkordatów w 1925 r. i 1993 r. było konsekwencją uzyskania przez Polskę, tak po 1918 r., jak i po 1989 r., niepodległości, względnie – suwerenności. Było także instrumentem i konsekwencją powszechnego międzynarodowego uznania granic Polski²¹. Stanowiło niejako zwieńczenie, a zarazem służyło utrwaleniu tych procesów²². Nieprzypadkowo uzyskanie przez Rzeczpospolitą Polską statusu pełnoprawnego uczestnika politycznych oraz ekonomicznych stosunków międzynarodowych zbiegło się z nawiązaniem pełnych stosunków dyplomatycznych z Watykanem. Stolica Apostolska uznała niepodległe państwo polskie w marcu 1919 r. Relacje dyplomatyczne w randze nuncjatury zostały nawiązane w lipcu tegoż roku. Zwyczajne stosunki dyplomatyczne z powojennym państwem polskim Stolica Apostolska nawiązała 17 lipca 1989 r. Nuncjuszem apostolskim w Polsce w dniu 26 sierpnia tego roku mianowany został prałat, następnie arcybiskup tytularny Heraklei Józef Kowalczyk, a 12 września 1989 r. powołany został rząd Tadeusza Mazowieckiego. Nowy przedstawiciel Stolicy Apostolskiej przybył do Polski 23 października 1989 r.

Konkordat z 1925 r. służył wręcz umocnieniu rodzimej państwowości. Był aktem normatywnym o zasięgu ogólnokrajowym, wysokiej rangi. Okazał się podstawą wydania dalszych ogólnopolskich aktów normatywnych niższego rzędu, głównie przez władze państwowe: od układu dwustronnego polsko-watykańskiego z 1938 r., aż po okólniki ministerialne. Tym samym wyraźnie posłużył do wewnętrznego scalenia (integracji) całej, młodej państwowości polskiej, włącznie z autonomicznym od 1920 r. województwem śląskim. Tymczasem odrodzone w 1918 r. państwo polskie tylko w zakresie prawa cywilnego obejmowało minimum pięć odmiennych obszarów prawnych. Konkordat z 1925 r. wobec słabości administracji publicznej (samorządowej) najniższego szczebla, szczególnie na terenach dawnego zaboru rosyjskiego, pozwalał II Rzeczypospolitej subsydiarnie posłużyć się lokalną administracją kościelną (parafialną), chociażby w zakresie ewidencji stanu cywilnego ludności. Limitując m.in. rozwój struktur terytorialnych obrządku bizantyjsko-ukraińskiego (greckokatolickiego) w zamyśle głównego polskiego

¹⁸ W 1938 r. urzędował sanacyjny gabinet na czele z gen. Felicjanem Sławojem-Składkowskim, zaś w 1974 r. funkcjonował rząd zdominowany przez PZPR na czele z premierem Piotrem Jaroszewiczem.

¹⁹ Sejm RP IV kadencji z lat 1935–1938 został wybrany na podstawie niedemokratycznej Ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 8 lipca 1935 r. (Dz. U. poz. 319), zatem frekwencja wyborcza w 1935 r. wyniosła zaledwie 46% uprawnionych, a głosów ważnych oddało 43% uprawnionych. Sejmy Polski Ludowej, poczynając od 1947 r., pochodziły z wyborów, których wyniki zapewne ustalano „odgórnie”. W latach 1952–1980 frekwencja wyborcza w wyborach do Sejmu PRL oscylowała od 94% do 99%, a na jedną listę Frontu Narodowego czy Frontu Jedności Narodu padało blisko 100% głosów, zob. Siedziako 2019, 50–52.

²⁰ Por. Leszczyński 2008, 40–42; Kochanowski 2022, 143.

²¹ Rada Ambasadorów uznała wschodnie granice Polski 15 marca 1923 r. – zob. Oświadczenie rządowe z dnia 20 marca 1923 r. w przedmiocie uznania granic wschodnich Rzeczypospolitej, Dz. U. poz. 333.

²² Por. Stańczyk 2006, 40; Górowska 2008, 22.

negocjatora prof. Stanisława Grabskiego, konkordat z 1925 r. miał być także formalną barierą dla rozwoju ówczesnego nacjonalizmu ukraińskiego.

Generalizując, trzeba stwierdzić, że tak po roku 1918²³, jak i po 1989 r.²⁴ Stolica Apostolska podjęła ożywioną działalność traktatową, szczególnie wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej²⁵. Zawarte wówczas układy (konkordaty) stały się instrumentem i przejawem upodmiotowienia tych krajów na arenie międzynarodowej. Dowodziły też wzrostu międzynarodowego autorytetu Watykanu. Było to możliwe dzięki rozpadowi lub zasadniczemu kryzysowi państw wielonarodowościowych, przede wszystkim despotycznego imperium rosyjskiego (radzieckiego). Te dwie fale zawierania traktatów z papieżem przez szereg państw naszego regionu Europy w perspektywie dziejowej można ocenić jako wyraz ich powrotu do kultury prawnej tzw. Zachodu.

Dostrzegalne są także pewne podobieństwa w zakresie treści obu polskich konkordatów z XX w. Dotyczy to szczególnie fundamentów relacji instytucjonalnych między państwem a Kościołem. Pierwsze postanowienia obu traktatów odwołują się m.in. do ówczesnych katolickich (kościelnych) koncepcji odniesień państwa i Kościoła, szczególnie w krajach katolickich – tzw. teorii koordynacji czy modelu separacji skoordynowanej. Koncepcje te wyrażają w istocie tezę o względnej równorzędności Kościoła i państwa oraz formułują dyrektywę ich porozumiewania się w sprawach kontrowersyjnych lub będących przedmiotem obopólnego zainteresowania. Wykluczają podległość Kościoła państwu w kwestiach należących immanentnie do sfery religijnej. Odpowiednie przepisy objęły zwroty niedookreślone (klauzule generalne). Niektóre z tych sformułowań wywodzą się z ówczesnej doktryny Kościoła Katolickiego. Otwierało to drogę do kształtowania relacji między układającymi się stronami na zasadzie konsensualnej, a zarazem stanowiło potencjalne zarzewie konfliktów²⁶. Konkordat z 1993 r. w art. 5 wykazuje wyraźne podobieństwo do art. 1 traktatu z 1925 r. – odwołuje się do tych samych idei oraz posługuje się bardzo zbliżoną terminologią.

Między oboma polskimi konkordatami z XX w. wystąpiła zbieżność w praktyce w aspekcie niejako negatywnym. Wbrew nadziejom niektórych historycznych uczestników procesu ich opracowania i wprowadzenia w życie nie okazały się one wzorcowe dla innych traktatów zawieranych przez Stolicę Apostolską. Polski konkordat międzywojenny

²³ W okresie pontyfikatu Piusa XI (1922–1939) zawarto konkordaty z: Łotwą (1922 r.), Bawarią (1924 r.), Polską (1925 r.), Rumunią (1927 r.), Litwą (1927 r.), Prusami (1929 r.), Włochami (1929 r.), Badenią (1932 r.), III Rzeszą (1933 r.), Austrią (1933 r.), Jugosławią (1935 r.) oraz *modus vivendi* z Czechosłowacją (1927 r.).

²⁴ Tylko po roku 1989, w okresie pontyfikatu Jana Pawła II zawarto z państwami Europy Środkowo-Wschodniej (z wyjątkiem krajów niemieckich): z Węgrami trzy umowy szczegółowe (w 1990, 1994 r. i 1997 r.), z Polską konkordat w 1993 r., z Chorwacją ogółem cztery umowy szczegółowe: trzy w 1996 r. i jedną w 1997 r.; z Estonią jedną umowę („notę werbalną”) w 1998 r., z Litwą w 2000 r. trzy umowy szczegółowe, ze Słowacją w latach 2000–2006 cztery umowy – jedną umowę podstawową i trzy umowy szczegółowe; z Łotwą jedną umowę całościową w 2003 r., ze Słowenią w 2001 r. jedną umowę kompleksową, z Albanią dwie umowy – w 2002 r. umowę całościową, a w 2008 r. umowę szczegółową; jedną umowę w 2006 r. z Bośnią i Hercegowiną, z Kazachstanem – państwem na pograniczu Azji i Europy – jedną umowę kompleksową w 1998 r. W 2003 r. rząd Republiki Czeskiej podpisał ze Stolicą Apostolską umowę całościową, lecz parlament nie wyraził wówczas zgody na jej ratyfikację. Negocjacje w sprawie zawarcia konkordatu podjęła ze Stolicą Apostolską także Republika Białorusi. Dotychczas nie przyniosły one formalnych rezultatów, zob. szerzej Krukowski 2017, 169–185; Pieronek 2014, 72.

²⁵ Zob. Pieronek 2014, 148–177.

²⁶ Por. Pietrzak 2012, 223.

dostarczył wzorców jedynie dla konkordatu litewskiego z 1927 r.²⁷ Trudno dostrzec dla jakich układów Stolicy Apostolskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej pozytywnym punktem odniesienia okazał się konkordat z 1993 r.²⁸ Co w związku z tym znamienne, jest to jedyna umowa z państwem ww. regionu Starego Kontynentu nosząca miano „konkordatu”. Oba konkordaty nie zawierają postanowień dotyczących możliwości i trybu ewentualnego wypowiedzenia ww. aktów przez umawiające się Strony. W tekstach obu umów możemy odnaleźć niejasności, niedopowiedzenia, sformułowania nieprecyzyjne pod względem prawnym²⁹. W przypadku konkordatu z 1993 r. tzw. Deklaracja wyjaśniająca Rządu RP z dnia 15 kwietnia 1997 r. jedynie częściowo te wątpliwości interpretacyjne usunęła.

2. Odmienności między polskimi konkordatami XX w. – zagadnienia istotne

Traktaty ze Stolicą Apostolską z pierwszej połowy XX w. dowodzą wyższej kultury prawnej ówczesnych rodzimych decydentów państwowych niż akty z lat 1974 i 1993. O ile polskie układy ze Stolicą Apostolską w okresie międzywojennym zawarto na wyraźnej podstawie prawnej, odpowiednio: konstytucyjnej (zob. art. 114 zdanie 3) i konkordatowej (zob. art. XXIV ust. 3), to układy z drugiej połowy XX w. podpisano bez szczegółowych podstaw prawnych, a nawet w ocenie krytyków wbrew art. 82 (70) ust. 2 obowiązujących w owym czasie przepisów Konstytucji z 1952 r.³⁰ Cele polityczne w sferze stosunków wyznaniowych, szczególnie w relacjach z Kościołem Katolickim, uzyskały bowiem po II wojnie światowej wyraźną przewagę nad standardami prawnymi. Prawo, ale także bezprawie, stało się instrumentem prowadzenia przez świecką warstwę rządzącą tzw. polityki wyznaniowej. Obserwujemy w tej dziedzinie pewne podobieństwa między okresem Polski Ludowej a okresem III RP, i to pomimo, że 29 grudnia 1989 r. do Konstytucji RP została wprowadzona zasada demokratycznego państwa prawnego. Zasadniczą częścią składową jej treści jest zasada legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej winny działać jedynie na podstawie i w granicach prawa. W aktualnej polskiej ustawie zasadniczej powyższe zasady są bezpośrednio wyartykułowane odpowiednio w art. 2 i art. 7.

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na prawdopodobne determinanty o charakterze mentalnym wśród uczestników prac legislacyjnych po stronie państwowej. W przypadku Konkordatu z 1925 r. były to osoby ukształtowane przez koncepcję *Rechtsstaat* w jej odmianie austriackiej, czyli liberalnego państwa prawa³¹. Zgodnie z ową koncepcją prawo jako takie posiadało wartość autonomiczną, zwłaszcza wobec aktualnie rządzących, czy szerzej – wobec polityki. Twórcą pierwszego rządowego projektu konkordatu był prof. Władysław Abraham. Funkcje posła sprawozdawcy w sejmowej debacie ratyfikacyjnej pełnił prof. Edward Dubanowicz. Obydwaj byli zarazem wykładowcami

²⁷ Zob. Wisłocki 1993, 11.

²⁸ Por. Krukowski 2006, 50–51.

²⁹ Por. Górowska 2008, 27.

³⁰ Zob. Pietrzak 2012, 229.

³¹ Szerzej Dziadzio 2005, 193–201.

Wydziału Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. W przypadku prac nad układami z 1974 r. i z 1993 r. decydenci i negocjatorzy ze strony państwowej zdobyli wykształcenie wyższe i niekiedy kolejne stopnie naukowe w okresie Polski Ludowej. W związku z tym w procesie edukacji i awansu zawodowego byli poddawani presji ideologicznej i stosowano wobec nich m.in. ideologiczne kryteria oceny. Byli oni zatem w jakiejś mierze ukształtowani przez czasy, w których prawu nadawano formułę klasową³². Podlegało ono w związku z tym wyraźnej instrumentalizacji ideologicznej oraz politycznej. Trudno więc oczekiwać, aby po blisko czterech latach od przesilenia polityczno-ustrojowego reprezentanci strony rządowej zmienili diametralnie swe nawyki myślowe. Po stronie części świeckich decydentów prawdopodobnie występowały także postawy oportunistyczne, jak w przypadku jednego z byłych Prezydentów RP³³.

Podstawową okolicznością przemawiająca na rzecz Konkordatu z 1925 r. było jego zawarcie już po uchwaleniu Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r.³⁴ Stanowiło to praktyczny wyraz supremacji ustawy zasadniczej w ówczesnym polskim systemie prawnym. Zatem to Konstytucja potencjalnie miała determinować układ ze Stolicą Apostolską, a nie odwrotnie. Prace zainicjowane zostały przez rząd RP wkrótce po ustanowieniu ustawy zasadniczej. Tym samym władze państwowe dążyły do wykonania art. 114 Konstytucji. Po podpisaniu 10 lutego 1925 r. konkordatu został on poddany wyczerpującej procedurze ratyfikacyjnej. Dnia 23 kwietnia 1925 r. parlament (Sejm z udziałem Senatu) uchwalił ustawę o zatwierdzeniu układu ze Stolicą Apostolską, określającego stosunek do Kościoła Rzymsko-Katolickiego³⁵. Prezydent RP zgodnie z ww. ustawą ratyfikował traktat 30 maja 1925 r.³⁶ Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła w Warszawie 2 czerwca 1925 r.³⁷ Promulgacja w Dzienniku Ustaw miała miejsce 18 lipca 1925 r. Konkordat wszedł w życie 2 sierpnia 1925 r. Procedura ratyfikacyjna trwała relatywnie krótko i to mimo iż rząd W. Grabskiego był tzw. rządem pozaparlamentarnym, milcząco aprobowanym przez ówczesną większość sejmową. Znamienne, że ratyfikacja polskiego konkordatu nastąpiła według standardów przewidzianych dla umów międzynarodowych jeszcze przed zawarciem Traktatów Laterańskich, które w 1929 r. jednoznacznie i oficjalnie potwierdziły osobowość prawnomiędzynarodową Stolicy Apostolskiej. Ówczesne polskie naczelne władze państwowe przeprowadziły proceduralne *superfluum*. Art. 114 Konstytucji z 1921 r. wymagał jedynie ratyfikacji układu ze Stolicą Apostolską przez Sejm. To był *lex specialis* wobec ogólnej normy konstytucyjnej przewidującej, że umowy międzynarodowe zawiera Prezydent RP, z tym że zawarcie określonych w ustawie umów wymaga zgody Sejmu (zob. art. 49). Proces formalnego wejścia w życie konkordatu z 1925 r. był jednak przez to relatywnie krótki. Trwał ok. 6 miesięcy – od 10 lutego 1925 r. do 2 sierpnia 1925 r.

³² Wedle Marksa i Engelsa „prawo jest tylko podniesioną do godności ustawy wolą [...] klasy [panującej], wolą, której treść określa materialne warunki istnienia [...] [tej] klasy”, Marks, Engels 1962, 531; por. Ehrlich 1971, 34–35, 43.

³³ Kwaśniewski 2023, 131–138; por. Jaśkiewicz (oprac.) 2008, 288–289.

³⁴ Dz. U. poz. 267.

³⁵ Dz. U. poz. 324.

³⁶ Dz. U. poz. 501.

³⁷ Dz. U. poz. 502.

Konkordat współczesny zawarto w okresie prowizorium ustrojowego, w momencie gdy nie było pewne, kiedy zostanie uchwalona nowa Konstytucja RP, a nawet czy będzie miała ona formę jednego aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej³⁸. Umowę ze Stolicą Apostolską zawarł rząd Hanny Suchockiej, wobec którego Sejm w dniu 28 maja 1993 r. uchwalił wotum nieufności. W odpowiedzi 29 maja tegoż roku Prezydent Lech Wałęsa rozwiązał Sejm i Senat. Przy tym należało liczyć się z rosnącym poparciem dla tzw. ugrupowań postkomunistycznych – Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Potwierdziły to wyniki wyborów parlamentarnych 19 września 1993 r. Tymczasem w sumie przez ok. cztery i pół miesiąca rząd H. Suchockiej funkcjonował bez żadnej kontroli parlamentarnej. Znamienne, że wspomniana ekipa już po podpisaniu umowy ze Stolicą Apostolską nie podjęła żadnych formalnych kroków w celu jej ratyfikacji i to pomimo, że pełniła obowiązki do 26 października 1993 r.

Konkordat podpisany, a jeszcze nie ratyfikowany, zdeterminował w praktyce treść klauzul ustrojowych określających relacje między Rzeczpospolitą Polska a Kościołem Katolickim³⁹. Liderzy Episkopatu Polski, jego przedstawiciel w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego oraz parlamentarzysty o proweniencji katolickiej w latach 1994–1997 dążyli skutecznie, by nowa ustawa zasadnicza obligatoryjnie przewidywała prawnomiędzynarodową formę regulacji stosunków między państwem a Kościołem (zob. art. 25 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.) oraz dokonywała recepcji najważniejszych, konkordatowych zasad owych relacji (zob. art. 25 ust. 3). Było to m.in. konsekwencją zarzutu polityków lewicowych i liberalnych, wreszcie części ekspertów, iż podpisany w 1993 r. traktat jest niezgodny z art. 82 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r.⁴⁰, a zarazem postulatu jego zgodności z nową Konstytucją RP.

Dnia 1 lipca 1994 r. powołana został Komisja Nadzwyczajna do zbadania zgodności konkordatu z przyszłą Konstytucją RP. W dniu 13 lipca 1997 r. gremium to orzekło, że niezgodność między ww. aktami zachodzi w trzech kwestiach⁴¹. Ostatecznie jednak Sejm RP odrzucił sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej 19 lipca 1997 r. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP konkordatu z 1993 r. została uchwalona 8 stycznia 1998 r. zwykłą większością głosów⁴². Większość polityczna już w Sejmie RP III kadencji, wbrew opinii niektórych ekspertów z zakresu prawa wyznaniowego, nie przyjęła argumentu, iż konkordat jako przekazujący organizacji międzynarodowej kompetencje organów państwa w niektórych sprawach (małżeńskich czy finansowych, ale także prawotwórczych) powinien być ratyfikowany za zgodą wyrażoną w trybie specjalnym – na podstawie ustawy uchwalonej kwalifikowaną większością głosów, względnie w drodze referendum ogólnokrajowego⁴³. Kierownictwo klubu parlamentarnego SLD

³⁸ Zob. Boniecki 1993, 2; Turowicz 1993, 3.

³⁹ Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. (U 10/07) stwierdził nawet, że [...] „przepisy 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”.

⁴⁰ Por. Górowska 2008, 23.

⁴¹ Por. Pietrzak 2012, 245–248.

⁴² Zob. art. 89 ust. 1 pkt 2, 5, ewentualnie także pkt 4 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. poz. 483, z późn. zm.

⁴³ Zob. art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

(zwłaszcza Leszek Miller) nie zdecydowało się jednak na złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego ws. zbadania zgodności z Konstytucją RP treści traktatu oraz trybu jego ratyfikacji. Wniosku w tej sprawie nie złożył również ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich – prof. Adam Zieliński⁴⁴. Konkordat został ratyfikowany 23 lutego 1998 r., a wszedł w życie 25 kwietnia 1998 r. Proces jego formalnego urzeczywistnienia trwał zatem ok. 4 lata i 9 miesięcy⁴⁵.

Konkordat z 1925 r. odzwierciedlał odmienną, szczegółową koncepcję relacji między państwem i Kościołem aniżeli umowa z 1993 r. To miały być odniesienia między dwiema społecznościami doskonałymi w swoim zakresie. Był to układ między dwiema instytucjami, które nawzajem, poprzez swych liderów, udzielały sobie określonych koncesji. Znamienne, że w traktacie przedwojennym nie wyrażono *expressis verbis* zasady współdziałania *vel* współpracy państwa i Kościoła. Wynika ona, co najwyżej nie wprost, z poszczególnych przepisów analizowanej umowy. Tymczasem w konkordacie z 1993 r. zasada współdziałania Kościoła Katolickiego i Rzeczypospolitej Polskiej dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego jest jedną z zasad naczelnych (zob. art. 1). Jest to konsekwencja przyjęcia wspólnotowej (socjologicznej) koncepcji państwa i Kościoła, do których należą w dużej mierze ci sami ludzie. Traktat sprzed wieku miał zatem odmienną aksjologię niż układ z 1993 r. Konkordat z 1925 r. był także wyrazem zasadniczo odmiennego niż współczesny modelu relacji między papieżem a krajowym Episkopatem. Jako akt normatywny konkordat z 1925 r. generalnie stał na wyższym poziomie niż współczesny polski traktat ze Stolicą Apostolską.

Wskazane wyżej okoliczności korespondowały z faktem, iż konkordat przedwojenny powstał zaledwie ok. 8 lat po wydaniu pierwszego Kodeksu Prawa Kanonicznego (KPK) z 1917 r.⁴⁶ Ta kodyfikacja odzwierciedlała ideę Kościoła Katolickiego jako scentralizowanej uniwersalnej, a przy tym zjurydyzowanej i sklerykalizowanej, swego rodzaju monarchii papieskiej. KPK pio-benedyktyński był odzwierciedleniem na gruncie kościelnym pozytywizmu prawnego oraz idei kompleksowej (pełnej) kodyfikacji prawa. Jego układ wewnętrzny przywołał na myśl systematykę pandektową. Miał być docelowo kodyfikacją wyłączną. Sam Kodeks z 1917 r. liczył 2414 kanonów.

Konkordat z 1993 r. wyrasta natomiast z założeń Soboru Watykańskiego II. Odwołuje się wyraźnie, np. w preambule, do jego dokumentów. Przede wszystkim jednak w art. 1 traktatu dokonano recepcji zasad relacji Kościoła i państwa sformułowanych w Konstytucji Duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym (nr 76)⁴⁷. Sobór z lat 1962–1965 w pewnym, ograniczonym stopniu zdecentralizował i zliberalizował Kościół Katolicki. Uznał wolność w sprawach religijnych (*in re religiosa*) jako prawo człowieka. Stworzył podstawy do m.in. wprowadzenia języków narodowych, chociażby w prawodawstwie kościelnym, do powołania różnego rodzaju centralnych i krajowych (regionalnych)

⁴⁴ Janik, Borecki (red.) 2009, 259.

⁴⁵ Relacja z procesu prowadzącego do podpisania i ratyfikacji Konkordatu z 1993 r., zob. Góralski 1998, 190. Liczne materiały źródłowe na ten temat zob. Górowska (red.) 1997, 785.

⁴⁶ Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus (27.05.1917), AAS 9 (1917), pars II, s. 1–593.

⁴⁷ Por. Góralski 2022, 157–170.

organów kolegialnych o charakterze konsultatywnym, koordynacyjnym, w tym krajowych konferencji episkopatów. Dowartościował zatem episkopaty krajowe w relacjach ze Stolicą Apostolską. Przynajmniej doktrynalnie podkreślił znaczenie laikatu. Konsekwencją Soboru Watykańskiego II w dziedzinie prawa kanonicznego stał się przede wszystkim Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r.⁴⁸ Współczesny KPK jest też wyraźnym dowodem liberalizacji Kościoła oraz prawa kanonicznego. Jest kodyfikacją wyraźnie krótszą, liczy bowiem 1752 kanony. Można się jednak spotkać z opinią, iż pod względem prawnym stoi on niżej niż KPK z 1917 r.

Pierwszy, nowoczesny polski konkordat można ocenić również jako dzieło pozytywizmu prawnego. Jego historyczni twórcy dążyli do nadania ww. aktowi jurydycznego (prawnego) charakteru. Sam traktat trzeba bowiem także postrzegać jako istotny przejaw procesu unifikacji prawa niepodległego państwa polskiego w odniesieniu do organizacji religijnej oraz jej adeptów i interesantów, skupiającej ok. 75% ludności ówczesnej Polski. Konkordat z 1925 r. oraz akty normatywne wydane na jego podstawie lub w jego następstwie miały bardzo poważne skutki społeczne. Preambuła konkordatu z 1925 r. była krótka i jednoznaczna. Zakres regulacji w rzeczonym traktacie był szeroki. Obejmował w zasadzie wszystkie najważniejsze aspekty odniesień między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim. Całkowicie pominięto jedynie kwestię prowadzenia przez duchownych katolickich ewidencji stanu cywilnego, skuteczności w prawie państwowym zawarcia małżeństw kanonicznych oraz stwierdzenia ich niedojścia do skutku.

Pod względem merytorycznym znaczna część postanowień dotyczyła zagadnień finansowych oraz majątkowych – 9 artykułów na 27 w ogóle⁴⁹, w tym art. XXIV, dzielący się na dziewięć ustępów, oraz Załącznik A. Określał on tymczasowo, a zarazem szczegółowo uposażenie roczne wypłacane duchowieństwu oraz instytucjom kościelnym przez państwo polskie jako następcę prawnego państw zaborczych, które zsekularyzowały w przeszłości dobra kościelne. Traktat z 1925 r. regulował nawet szczegółowe zagadnienia o charakterze wewnątrzkościelnym: podział na prowincje kościelne i diecezje (archidiecezje), ich dostosowanie do granic państwa, liczbę i rodzaje obrządków Kościoła Katolickiego funkcjonujących w II RP, terytorialny zasięg tych rytów Kościoła, a nawet kwestię roty przysięgi nowo mianowanych biskupów, składanej Prezydentowi RP. Układ z połowy lat 20. XX w. zasługuje zatem na miano konkordatu w podstawowym znaczeniu tego słowa. Tylko w bodaj dwóch rodzajach spraw przewidywał zawarcie układów lub porozumień państwowo(rządowo)-kościelnych. W sumie tekst polski konkordatu z 1925 r. liczył, wraz z klauzulami ratyfikacyjnymi i załącznikiem, ok. 2900 słów. Dla porównania tekst polski traktatu z 1993 r., bez klauzul ratyfikacyjnych, liczy ok. 2350 wyrazów, w tym jest obszerna preambuła – 204 wyrazy.

Funkcja normatywna konkordatu z 1993 r. jako pierwszoplanowa bynajmniej nie jest ewidentna. Jest wręcz ograniczona. Wskazuje na to po pierwsze obszerna preambuła

⁴⁸ Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus (25.01.1983), AAS 75 (1983), cz. II, s. 1–317; tekst polski: Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski, Poznań: Pallottinum 2022.

⁴⁹ Resler 2016, 36.

układu⁵⁰. Uzasadniona jest teza, że współczesny polski konkordat ma w istotnej mierze pełnić funkcję symboliczną, a nawet manifestacyjną (propagandową). Ma w zamiarze historycznych twórców akcentować tezę o szczególnym miejscu Kościoła w dziejach Narodu i państwa polskiego w przeszłości oraz współcześnie. Jawi się także jako swoisty prawny akt hołdu i upamiętnienia wobec ówczesnego Biskupa Rzymu, zarazem Papieża Polaka – Jana Pawła II. Owa specyfika rozbudowanej preambuły traktatu z 1993 r. sprzyja jednak jego dezaktualizacji. W konsekwencji dostarcza argumentów dla zwolenników jego rewizji, a nawet wypowiedzenia. Okazuje się, że po 32 latach niektóre przesłanki zawarcia konkordatu z 1993 r. straciły na aktualności. Przede wszystkim dokonała się istotna laicyzacja społeczeństwa polskiego, szczególnie jego młodszego pokolenia. Dla Kościoła Katolickiego najistotniejsza jest funkcja gwarancyjna (stabilizacyjna) traktatu⁵¹. Ta jednak może być realizowana w niepełnym zakresie z uwagi na ograniczony zakres przedmiotowy analizowanej umowy oraz brak szczegółowych układów (konwencji) uzupełniających.

Konkordat z 1993 r. nie reguluje bowiem szeregu istotnych współcześnie zagadnień z dziedziny statusu instytucji kościelnych i duchowieństwa czy uprawnień katolików. Nie dotyczy m.in., poza wyjątkami, spraw finansowych instytucji kościelnych oraz duchowieństwa, restytucji nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych, duszpasterstw katolickich w instytucjach państwowych opartych na zasadach szczególnego podporządkowania (poza Wojskiem Polskim)⁵². Nie porusza analizowany traktat także problematyki tzw. klauzuli sumienia, ochrony danych osobowych w Kościele⁵³, szczególnie w odniesieniu do tzw. apostatów, czy międzynarodowej pomocy prawnej między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, względnie Państwem Watykańskim⁵⁴. Spraw majątkowych lub finansowych dotyczy wyraźnie 4–5 jednostek redakcyjnych (artykułów lub ustępów). Konkordat z 1993 r. odsyła do umów lub uzgodnień szczegółowych (zob. art. 12 ust. 3, art. 15 ust. 2, art. 27). Na podstawie art. 15 ust. 2 zawarte zostały: jedna umowa o charakterze generalnym między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski (KEP) w dniu 1 lipca 1999 r. na temat wyższego szkolnictwa kościelnego⁵⁵ oraz siedem umów indywidualnych

⁵⁰ Szerzej nt. preambuły konkordatu z 1993 r. zob. Krukowski 1999, 91–94.

⁵¹ Por. Górowska 2008, 24–25.

⁵² Poza Wojskiem Polskim duszpasterstwa katolickie powstały m.in. w: Straży Granicznej, Policji, Służbie Ochrony Państwa, a dawniej w Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, w agencjach cywilnych i wojskowych służb specjalnych, w Krajowej Administracji Skarbowej, Służbie Celno-Skarbowej czy w zakładach penitencjarnych. Na potrzebę uregulowania statusu tych duszpasterstw w formie tzw. konkordatu parcyjnego (częściowego) już przed laty bezskutecznie wskazywała część kościelnej strony doktryny prawa wyznaniowego (zob. Krukowski 2008, 116). Status prawny duszpasterstw katolickich w części wymienionych instytucji państwowych uregulowany został zwłaszcza na podstawie szczegółowych krajowych porozumień z lat 2007–2023, zawartych między rządowymi (państwowymi) szefami odpowiednich instytucji (służb) a Biskupem Polowym WP lub delegatem Konferencji Episkopatu Polski, szerzej Abramowicz 2023, 173–185.

⁵³ Zob. w tej dziedzinie m.in. już historyczną ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2002 r. poz. 926, z późn. zm.

⁵⁴ Por. niepodpisaną (sic!) Instrukcję Nuncjatury Apostolskiej w Polsce z dnia 9 grudnia 2021 r. pt. Wskazania dotyczące współpracy ze świeckim wymiarem sprawiedliwości, skierowaną do ordynariuszy diecezjalnych i zakonnych, <https://www.ekai.pl/stolica-apostolska-uregulowala-zasady-wspolpracy-ze-swieckim-wymiarem-sprawiedliwosci-w-polsce/> [dostęp: 13.07.2025]. W związku z tym należy podkreślić, że Polska nie posiada umowy międzynarodowej dotyczącej międzynarodowej pomocy prawnej ani ze Stolicą Apostolską, ani z Państwem Watykańskim.

⁵⁵ 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

w latach 1994–2004 w sprawie statusu wydziałów teologicznych na niektórych uniwersytetach państwowych⁵⁶. Ponadto na podstawie art. 12 ust. 3 konkordatu Minister Edukacji Narodowej i KEP zawarli kolejno trzy porozumienia z 2000, 2016 i 2019 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli religii⁵⁷. Nie zawarto natomiast żadnej umowy lub uzgodnienia na podstawie art. 27 traktatu. Położenie prawne Kościoła Katolickiego, jego instytucji, duchowieństwa i laikatu we współczesnej Polsce regulują przede wszystkim ustawy, na czele z kompleksową ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁸, i akty o niższej mocy prawnej, w tym różnego rodzaju krajowe umowy (porozumienia) rządowo-kościelne. Przewidziany przez prawodawcę krajowego wymóg ustanowienia i zmiany tych aktów za aprobatą (w porozumieniu) władz kościelnych, jak dowiódł kryzys wynikający z jednostronnej rewizji przez Minister Edukacji Barbarę Nowacką w latach 2024–2025 reguł nauki religii w szkolnictwie publicznym⁵⁹, nie gwarantuje dostatecznie stabilności odpowiednich regulacji prawnych.

Umowa z 1993 r. ze Stolicą Apostolską powinna adekwatnie nosić miano konwencji względnie układu, układu podstawowego, nie konkordatu⁶⁰. Uzasadnia ów postulat samo brzmienie tegoż art. 27, które wykazuje podobieństwo do brzmienia art. 22 ust. 1 projektu Konwencji między Polską Rzeczpospolitą Ludową i Stolicą Apostolską, paraflowanego przez m.in. Władysława Loranca oraz abp. Jerzego Strobę w dniu 4 maja 1988 r.⁶¹ Wyrażne podobieństwo występuje natomiast z treścią art. 23 projektu układu pt. Konwencja (konkordat), przekazanego przez nuncjusza apostolskiego abp. Józefa Kowalczyka Ministrowi Spraw Zagranicznych Krzysztofowi Skubiszewskiemu w październiku 1991 r.⁶² Można postawić hipotezę, że przyjęcie nazwy „konkordat” dla umowy z 1993 r. miało być wyrazem powrotu do przedwojennych tradycji w zakresie odniesień między państwem

i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez szkoły wyższe, Dz. U. poz. 727.

⁵⁶ Krajowe umowy rządowo-kościelne z lat 1994–2004 w sprawie statusu katolickich wydziałów teologicznych na niektórych uniwersytetach państwowych nie zostały dotychczas nigdzie oficjalnie opublikowane. Jedynie umowa dotycząca Wydziału Teologicznego UO została opublikowana w lokalnym periodyku informacyjnym tej jednostki akademickiej.

⁵⁷ Zob. odpowiednio: Dz. Urz. MEN z 2000 r. poz. 20, Dz. Urz. MEN z 2016 r. poz. 21 i Dz. Urz. MEN z 2019 r. poz. 9.

⁵⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966.

⁵⁹ Zob. odpowiednio: rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 1158) oraz stwierdzający jego niekonstytucyjność wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 27 listopada 2024 r., U 10/24 (OTK-A 2024, poz. 118); por. wyrok z dnia 22 maja 2025 r., U 11/24 (OTK-A 2025, poz. 55), a także rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 66) oraz stwierdzający jego niekonstytucyjność wyrok TK z dnia 3 lipca 2025 r., U 2/25 (OTK-A 2025, poz. 75). Wymienione wyroki TK, pomimo ustawowego obowiązku, nie zostały opublikowane niezwłocznie w Dzienniku Ustaw przez Prezesa Rady Ministrów. Nie mogły zatem formalnie wejść w życie i wywołać skutków prawnych.

⁶⁰ Por. Merker 2004, 56.

⁶¹ W art. 22 ust. 1 zaplanowano: „Szczegółowe umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową i Stolicą Apostolską oraz ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej regulują sprawy nie objęte niniejszą umową [...]”, Janik, Borecki (red.) 2009, 164.

⁶² Art. 23 projektu konwencji (konkordatu) z 1991 r. stanowił: „Sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane albo w drodze nowych układów między dwiema Stronami, albo w drodze uzgodnień między kompetentnymi Władzami państwowymi i Konferencją Episkopatu Polski uprzednio do tego upoważnioną przez Stolicę Świętą” (tamże, 172).

i Kościołem w Polsce. Konkordat z 1993 r. miał świadczyć o swego rodzaju restauracji w sferze stosunków wyznaniowych⁶³.

Z perspektywy czasu, pod względem treści normatywnych, konkordatu z 1993 r. nie należy jednak ani demonizować, ani gloryfikować. Można ocenić go jako akt zwyczajny w swej kategorii. Uprawnienia państwa i uprawnienia Kościoła są bowiem porównywalne z tymi sformułowanymi w większości spośród 199 umów zawartych z różnymi państwami (w tym z częściami federacji) przez Stolicę Apostolską w okresie pontyfikatu Jana Pawła II⁶⁴.

3. Praktyka stosowania polskich konkordatów z 1925 r. i z 1993 r. w zarysie

Trzeba podkreślić, iż naczelne władze II RP miały czytelną wolę urzeczywistnienia postanowień układu ze Stolicą Apostolską. W sumie na podstawie konkordatu z 1925 r. i w celu jego wykonania wydano ponad 70 aktów normatywnych niższego rzędu. Rząd Władysława Grabskiego przystąpił do przygotowywania projektów aktów wykonawczych jeszcze przed wejściem układu z Watykanem w życie. Pomimo tych starań traktat nie został w pełni wykonany do 1 września 1939 r. Zwłaszcza Episkopat Polski uczynił wszystko, aby dobra ziemskie Kościoła nie zostały wówczas objęte reformą rolną; nie została także wprowadzona w życie ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego⁶⁵. Nie zawarto na podstawie art. XXI układu w sprawie patronatów. Ponadto występowały poważne kontrowersje między stroną kościelną i stroną państwową, szczególnie po maju 1926 r., na tle interpretacji niektórych przepisów traktatu. Ich wyrazem i katalizatorem była publikacja bp. Stanisława Łukomskiego z 1934 r. pt. *Konkordat*⁶⁶. Należy wszakże zaznaczyć, że obie strony odwoływały się do konkordatu we wzajemnych stosunkach. Spory dotyczyły niektórych terminów użytych w tekście umowy, takich jak „ziemia rolna” *vel* „ziemia orna”. To był jednak funkcjonujący realnie, nawet we wzajemnych polemikach i sporach decydentów państwowych oraz kościelnych, akt normatywny.

Do roku 1935 zbierały się tzw. Komisja Papieska i komisja rządowa. Strona rządowa wyraźnie starała się zapewnić respektowanie wymogów formalnych przez przedstawicieli Kościoła, domagając się np. okazania pisemnych pełnomocnictw od Stolicy Apostolskiej. Warto odnotować, że już w kwietniu 1921 r. rząd RP, chcąc wykonać konstytucyjny obowiązek, skierował do nuncjusza notę dyplomatyczną, wyrażającą wolę podjęcia negocjacji z Watykanem w celu zawarcia układu⁶⁷. Gdy pod koniec lat 30. XX w. rząd krytycznie ocenił następstwa konkordatu z 1925 r. dla państwa, to nie zerwał tegoż układu. Ministerstwo Spraw Zagranicznych poleciło polskiej ambasadzie przy Watykanie podjęcie kroków mających na celu uzupełnienie konkordatu o dodatkowe klauzule zapewniające

⁶³ Por. Stańczyk 2006, 40; Suchocka 2006, 46.

⁶⁴ Por. Merker 2009, 17, 22; odmiennie: Górowska 2008, 19 i nast.

⁶⁵ Dz. U. poz. 358. Ustawa ta nie weszła w życie, ponieważ nie uzgodniono treści projektów aktów doń wykonawczych.

⁶⁶ Łukomski 1934, 428.

⁶⁷ Krasowski 2007, 111.

lepszą ochronę interesów państwa w relacjach z hierarchią kościelną⁶⁸. Władze państwowe zachowywały zatem formy służące utrzymaniu elementarnego zaufania między umawiającymi się Stronami. II Rzeczypospolitej dane było w praktyce w sumie 14 lat na pełne wprowadzenie w życie i wykonanie konkordatu.

Konkordat z 1993 r. zaczął wpływać na polski system prawny jeszcze przed jego ratyfikacją. Przede wszystkim zdeterminował on brzmienie art. 25 Konstytucji RP z 1997 r. Wywarł pewien pozytywny wpływ, aczkolwiek arbitralnie limitowany przez władze rządowe, na położenie prawne tradycyjnych wyznań (kościółów) nierzymskokatolickich⁶⁹. W ramach tzw. ustaw okołokonkordatowych, stanowiących normatywną reakcję na nieprecyzyjność niektórych istotnych przepisów umowy z 1993 r., ostatecznie w dniu 26 czerwca 1997 r. ustanowione zostały trzy: ustawa o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz niektórych innych ustaw⁷⁰, ustawa o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁷¹ oraz ustawa o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa⁷². Już po ratyfikacji traktatu i dla realizacji art. 10 tego układu, dnia 24 lipca 1998 r. dokonano nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, Kodeksu postępowania cywilnego, Prawa o aktach stanu cywilnego oraz niektórych indywidualnych ustaw wyznaniowych⁷³. W następstwie tego od 15 listopada 1998 r. 11 konfesji uzyskało prawo udzielania ślubów cywilnych we własnej formie wyznaniowej⁷⁴. W dniu 1 lipca 1999 r. podpisana została jedna ogólna umowa między rządem RP a KEP ws. statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki oraz trybu i zakresu uznawania przez państwo nadawanych przez te placówki stopni i tytułów naukowych⁷⁵. Zastąpiła ona analogiczną umowę z dnia 30 czerwca 1989 r.⁷⁶, podpisaną jednak na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL⁷⁷. Na siedmiu uniwersytetach państwowych (publicznych) zostały utworzone katolickie wydziały teologiczne, włącznie – nauk kościelnych (UKSW), w następstwie zawarcia w latach 1994–2004 indywidualnych krajowych umów rządowo-kościelnych, głównie na podstawie art. 15 ust. 2 konkordatu⁷⁸. Minister Edukacji Narodowej w latach 2000–2019 zawarł

⁶⁸ Tamże, 133.

⁶⁹ Zob. Matwiejuk 2004, 227–253.

⁷⁰ Dz. U. z 1998 r. poz. 375.

⁷¹ Dz. U. poz. 805.

⁷² Dz. U. poz. 650.

⁷³ Dz. U. z 1998 r. poz. 757.

⁷⁴ Takie uprawnienie uzyskały: Kościół Katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów 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. Dz. U. poz. 727.

⁷⁶ M.P. poz. 174.

⁷⁷ Dz. U. z 1989 r. poz. 154.

⁷⁸ Katolickie wydziały teologiczne powstały na: Uniwersytecie Opolskim (w 1994 r.), Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (w 1998 r.), Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie (w 1999 r.), Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (trzy wydziały nauk kościelnych w 1999 r.) Uniwersytecie Śląskim w Katowicach (w 2000 r.), Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu (w 2001 r.) i na Uniwersytecie Szczecińskim (w 2004 r.).

z KEP kolejno trzy porozumienia w sprawie kwalifikacji nauczycieli religii (zob. art. 12 ust. 3 konkordatu).

Wyraźniejszą wolę naczelných władz państwowych wykonania konkordatu z 1993 r. obserwujemy do wiosny 2006 r. W dniu 5 kwietnia 2006 r. uchwalone zostały trzy ustawy o finansowaniu tzw. papieskich wydziałów teologicznych z budżetu państwa⁷⁹. Nastąpiło to ok. rok po śmierci Jana Pawła II w dniu 2 kwietnia 2005 r. Pomimo upływu ponad 27 lat od ratyfikacji traktat w niektórych istotnych swych postanowieniach nie został wykonany, jak w przypadku art. 22 ust. 2 i ust. 3 czy art. 25 ust. 2. Pewne zaś jego przepisy czytelnie zostały naruszone z przyczyn leżących tak po stronie kościelnej (np. art. 16 ust. 1), jak i po stronie państwa polskiego (np.: art. 7 ust. 2, art. 12 ust. 1, art. 9 ust. 1 i ust. 2). Spektakularnym przykładem pogwałcenia konkordatu z 1997 r., jego newralgicznego art. 7 ust. 1 i 2, przez ówczesnych czołowych decydentów państwowych, działających w porozumieniu z wiodącym, prawniczym tytułem prasowym, była na przełomie lat 2006 i 2007 kampania lustracyjna przeciwko nowo powołanemu przez Benedykta XVI metropolicie warszawskiemu – abp. Stanisławowi Wielgusowi. Konsekwencją tego stała się wymuszona rezygnacja tegoż metropolity z urzędu kościelnego 7 stycznia 2007 r., przyjęta przez papieża⁸⁰. W styczniu 2000 r. dyrektor Departamentu Wyznań MSWiA wskazał na przynajmniej 24 szczegółowe kwestie prawne i organizacyjne, które powinny, względnie realnie mogą, ulec jeszcze zmianom w związku z ratyfikacją traktatu w 1998 r.⁸¹ Zdecydowana mniejszość tychże postulatów i prognoz doczekała się urzeczywistnienia⁸².

Zakończenie

Współcześnie konkordat z 1993 r., jeżeli już funkcjonuje w debacie publicznej, to głównie za sprawą środowisk lewicowych i antyklerykalnych, jako symbol przywilejów Kościoła Katolickiego. Jest to w istocie podwójny paradoks. Po pierwsze, akt prawny, który miał przede wszystkim stabilizować położenie prawne i społeczne Kościoła, stał się instrumentem do walki z nim. Po drugie dlatego, iż zdecydowana większość konkretnych uprawnień została przyznana instytucjom kościelnym i duchowieństwu na podstawie ustaw lub aktów do nich wykonawczych, i to w dużej mierze ustanowionych jeszcze przed wejściem w życie układu z 1993 r. Była to przede wszystkim ustawa z dnia

⁷⁹ Zob. ustawę z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu Państwa (Dz. U. poz. 648), ustawę z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. poz. 649) oraz ustawę z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. poz. 650); por. ustawę z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. poz. 849).

⁸⁰ Zob. m.in. Hejke, Harczuk 2006, 4–5; Misiak 2006, 4; Harczuk 2006, 6; Sakiewicz 2007a, 2; K.H. 2007, 6–8; Sakiewicz 2007b, 2; Zambrowski 2007, 22–23.

⁸¹ Pismo z dnia 7 stycznia 2000 r. dyrektora Departamentu Wyznań MSWiA dr. Andrzeja Czohary, zawierające: 1) wykaz wymaganych, w zw. z treścią Konkordatu, zmian lub uzupełnień przepisów obowiązujących ustaw, 2) wykaz przewidywanych przez Konkordat dwustronnych umów i komisji, mps powiel. w zbiorach autora.

⁸² Na temat wykonania i przestrzegania polskiego konkordatu z 1993 r. zob. krytycznie szerzej Borecki 2012; Borecki 2024, 9–36; por. Leszczyński 2012, 179–215. Kwestię wykonania i respektowania polskiego konkordatu z 1993 r. z odmiennej perspektywy zob. Kroczyński 2014.

17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz ustawodawstwo Sejmu X kadencji PRL (tzw. kontraktowego) z lat 1989–1991. W następnych latach głównie rozwijano szczególne regulacje ustanowione w tym okresie, rzadko ustanawiając zupełnie nowe koncesje. Odbywało się to w zdecydowanej większości przypadków w drodze ustaw lub aktów prawnych podstawowych o różnej randze i charakterze. Jeszcze przed wyborami parlamentarnymi 15 października 2023 r. ze strony liderów środowisk feministycznych lub Nowej Lewicy padały populistyczne zapowiedzi lub żądania wypowiedzenia, wręcz zerwania traktatu⁸³. Postulaty, a niekiedy tylko hasła tego rodzaju należy uznać w praktyce za narzędzia mobilizacji części wyborców, krytycznych wobec Kościoła instytucjonalnego⁸⁴.

W sumie konkordat z 1993 r. popadł jednak we względną hibernację, swego rodzaju letarg, z przyczyn leżących przede wszystkim po stronie centralnych władz państwowych i głównych liderów, zwalczających się ugrupowań współczesnej polskiej sceny politycznej. Wyrazem tego od lat jest brak wspólnych zebrań komisji konkordatowych: rządowej i kościelnej. Nie doszło do tego ani w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023, ani po ukonstytuowaniu się 13 grudnia 2023 r. rządu Donalda Tuska. Dotychczas premier D. Tusk nawet formalnie nie powołał nowych członków rządowej komisji konkordatowej. W szerszym zakresie do konkordatu odnosiły się sądy administracyjne i Sąd Najwyższy – ogółem w ponad 50 judykatach⁸⁵. Trybunał Konstytucyjny do traktatu z 1993 r. wyraźniej nawiązał dotychczas w ok. 10 orzeczeniach. Zapadały one głównie od roku 2005. Dla obywateli w ich codziennym życiu konkordat staje się, w związku z wyraźnie malejącą liczbą tzw. ślubów konkordatowych, coraz bardziej odległy, w przeciwieństwie do lat 1993–1998, kiedy był przedmiotem gorącej dyskusji publicznej.

Zasadne jest stanowisko, że pełne wykonanie i respektowanie konkordatu z 1993 r. uniemożliwiło dotychczas zwłaszcza skupienie się na bieżących, partykularnych celach politycznych, a niekiedy także cynizm decydentów świeckich. Wyrażało się to w ich dążeniu do instrumentalnego wykorzystania religii oraz Kościoła w walce stronnictw partyjnych. Woluntaryzm polityczny tych osób byłby bowiem w oczywisty sposób ograniczony w razie przestrzegania przyjętych zobowiązań traktatowych oraz poprzez ich urzeczywistnianie w drodze dalszych dwustronnych aktów prawnych państwowo-kościelnych.

Reasumując, umowa z 28 lipca 1993 r. okazała się być „konkordatem Jana Pawła II i dla Jana Pawła II”⁸⁶. Po śmierci Papieża w dniu 2 kwietnia 2005 r., a zarazem po zakończeniu z dniem 23 grudnia 2005 r. pełnienia obowiązków Prezydenta RP przez A. Kwaśniewskiego, czyli wraz z odejściem z czołowych stanowisk publicznych osób osobiście zaangażowanych w wejście w życie konkordatu z 1993 r.⁸⁷, zaczął się powolny zmierzch tej

⁸³ Zob. np. Karwowska 2021; Mazurek, Walter 2023.

⁸⁴ Np. Łukasiewicz 2024. Por. Opozycja chce zerwania konkordatu, *RadioMaryja.pl*, <https://www.radiomaryja.pl/informacje/opozycja-chce-zerwania-konkordatu/> [dostęp: 17.06.2025].

⁸⁵ Na podstawie danych z internetowego serwisu informacji prawnej LEX [dostęp: 18.08.2025].

⁸⁶ Por. Stańczyk 2006, 40.

⁸⁷ Jako wyraz szczególnego zaangażowania Jana Pawła II w proces wejścia w życie postanowień konkordatu z 1993 r. należy uznać powołanie przez Papieża, wedle jego woli, bez szczegółowej podstawy prawnej w tym traktacie i bez porozumienia z ówczesnym rządem RP w dniu 9 maja 1998 r. Kościelnej Komisji Konkordatowej o szerokim

umowy – stopniowa utrata przez rzeczony traktat praktycznego znaczenia. Znamienne, iż nastąpiło to też po przegranych przez Sojusz Lewicy Demokratycznej wyborach parlamentarnych 25 września 2005 r.⁸⁸ Jest to kolejny paradoks związany z polskimi konkordatami XX w. Układ z 1993 r. jest w swej warstwie aksjologicznej aktem zdecydowanie wolnościowym⁸⁹, a zarazem jako tzw. konkordat otwarty wciąż posiada duży normatywny potencjał rozwojowy. Przykładowo, oczekują na realizację jego art. 22 ust. 2 i 3 oraz art. 27. Chyba najbardziej zdumiewająca jest okoliczność, że po roku 2005 w III RP wiodącymi ugrupowaniami politycznymi są formacje, których czołowi liderzy wywodzą się z dawnego tzw. obozu solidarnościowego. Ów negatywny proces, który zaznaczył się na przestrzeni blisko dwóch dekad, należy uznać za jeden z najważniejszych przejawów regresu, wręcz „barbaryzacji” kultury prawnej w sprawach wyznaniowych we współczesnej Polsce⁹⁰. Można odnieść wrażenie, iż kierunek przemian w tej dziedzinie jest obecnie gorszy nie tylko w porównaniu z czasami II RP, lecz także ze schyłkowym okresem PRL⁹¹.

* * *

Fatyczne wygaśnięcie mocy obowiązującej polskich konkordatów, układów czy porozumień ze Stolicą Apostolską w XX w. wiązało się z rozkładem i upadkiem dotychczasowych form ustrojowych państwowości polskiej, z fundamentalnymi, wręcz rewolucyjnymi w swych skutkach przemianami społecznymi, a nawet z utratą niepodległości

zakresie pełnomocnictw. W odpowiedzi na ten fakt dopiero 25 maja 1998 r. ówczesny premier Jerzy Buzek powołał tzw. Rządową Komisję Konkordatową, nie na podstawie określonego przepisu traktatu z 1993 r., lecz art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. poz. 492, z późn. zm.). Na wolę realizacji Konkordatu ze strony ówczesnego Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego, a zarazem na wykluczenie złożenia wniosku do TK w sprawie konstytucyjności ww. umowy, czytelnie wskazuje końcowa klauzula ratyfikacyjna z jego strony. Prezydent RP stwierdził bowiem: „Po zaznajomieniu się z powyższym Konkordatem, w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oświadczam, że: – został on uznany za słuszny [podkr. – P.B.] zarówno w całości, jak i każde z postanowień w nim zawartych, – jest przyjęty, ratyfikowany i potwierdzony, – będzie niezmiennie zachowywany [podkr. – P.B.]. Na dowód czego wydany został akt niniejszy, opatrzony pieczęcią Rzeczypospolitej Polskiej. Dano w Warszawie dnia 23 lutego 1998 r.”

⁸⁸ W wyborach do Sejmu KW SLD zdobył 11,31% głosów. Wybory do Sejmu wygrało Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska RP, zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz. U. poz. 1626.

⁸⁹ Szerzej na temat aksjologii Konkordatu polskiego z 1993 r. zob. Góralski 2022.

⁹⁰ Jednoznacznym wyrazem owej „barbaryzacji”, a zarazem wulgaryzacji kultury prawnej (i w ogóle kultury relacji międzyludzkich) w dziedzinie stosunków państwo–Kościół we współczesnej Polsce stała się reakcja kierownictwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych na publiczną krytykę polityki ówczesnego rządu RP, zwłaszcza w dziedzinie migracji, wyrażoną w pierwszej połowie lipca 2025 r. przez dwóch emerytowanych hierarchów katolickich wobec określonej grupy wiernych. Pod adresem jednego z tych biskupów minister spraw zagranicznych użył publicznie sformułowań obraźliwych. Natomiast MSZ w połowie lipca 2025 r. skierował do Stolicy Apostolskiej, z pominięciem Nuncjatury Apostolskiej w Polsce, notę protestacyjną (demarche), jednoznacznie sugerując usunięcie wspomnianych biskupów, zob. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Wręczenie demarche dot. wypowiedzi biskupów Meringa i Długosza, *Portal gov.pl*, 15.07.2025, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wreczenie-demarche-dot-wypowiedzi-biskupow-meringa-i-dlugosza> [dostęp: 19.07.2025]. W sumie zaistniała sytuację należy uznać za najpoważniejszy, ujawniony publicznie, kryzys dyplomatyczny między Polską a Stolicą Apostolską od 1989 r., a może nawet od nawiązania w 1974 r. stałych kontaktów roboczych.

⁹¹ Nie dotyczy to jednak niewyjaśnionych w pełni zgonów niektórych księży katolickich zaangażowanych w działalność opozycyjną: ks. Stefana Niedziela (zm. 21 stycznia 1989 r.), ks. Stanisława Suchowola (zm. 30 stycznia 1989 r.) czy ks. Sylwestra Zycha (zm. 11 lipca 1989 r.).

(suwerenności) przez Polskę na rzecz zwłaszcza wschodniego ościennego mocarstwa⁹². W tym kontekście deklaracje składane przez niektórych polityków, szczególnie lewicowych, lub wysokich urzędników państwowych o konieczności zerwania *vel* wypowiedzenia obowiązującego konkordatu mogą subiektywnie wywoływać niepokój. Polskie doświadczenia historyczne w XX w. nasuwają bowiem konkluzję: póki obowiązuje rodzi-my konkordat ze Stolicą Apostolską, jest niepodległa Polska, względnie stabilna, choćby bardziej lub mniej demokratyczna. Jest to wniosek uprawniony, gdyż jedną z zasadniczych funkcji konkordatów jest funkcja gwarancyjna i wynikająca z niej funkcja stabilizacyjna⁹³. Doświadczenia historyczne różnych krajów dowodzą, że konkordat może zaświadczać o historyczno-prawnych związkach określonego terytorium z macierzą⁹⁴. Obowiązywanie układu ze Stolicą Apostolską wskazuje, pomimo zmieniających się ekip rządzących, a nawet form ustrojowych, na zachowanie ciągłości państwowej, czy wręcz tożsamości danego kraju⁹⁵. Dwudziestowieczne polskie konkordaty i układy (porozumienia) ze Stolicą Apostolską, mimo ich pewnych niedoskonałości, to w warunkach relatywnej swobody kontraktowej czytelny, praktyczny przejaw nie tylko odrębności, lecz wręcz podmiotowości państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Kraj Nadwiślański (Priwislinskij kraj *vel* Привислинскій край) czy Generalne Gubernatorstwo, ani nawet Królestwo Polskie (tzw. Kongresówka) układów ze Stolicą Apostolską bowiem nie zawierały.

Bibliografia

- Abramowicz, Aneta Maria. 2023. „Podstawy normatywne duszpasterstwa w służbach mundurowych w Polsce”. W: *Duszpasterstwo służb mundurowych w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne*, red. Sławomir Bylina, Piotr Stanisz, 171–185. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Adamczewski, Witold (red.). 2000. *Z papieżem przez dzieje. W osiemdziesięciolecie wskrzeszenia Nuncjatury Apostolskiej w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe: Kancelaria Sejmu.
- Boniecki, Adam. 1993. „Dobry, soborowy...”. *Tygodnik Powszechny* 32: 2.
- Borecki, Paweł. 2012. *Respektowanie polskiego konkordatu z 1993 roku. Wybrane problemy*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Borecki, Paweł. 2019. „Funkcja stabilizacyjna Konkordatu polskiego z 1993 r. wobec Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych”. *Studia z Prawa Publicznego* 1: 9–31.
- Borecki, Paweł. 2020. „Prawotwórcza i porządkująca rola Sądu Najwyższego w sprawach wyznaniowych”. *Przegląd Sądowy* 1: 23–37.

⁹² Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Izby Cywilnej SN z dnia 12 września 2018 r., III CZP 14/18, OSNC 2019, nr 3, poz. 24.

⁹³ Na temat ww. funkcji konkordatu z 1993 r. zob. szerzej Borecki 2019, 9–31.

⁹⁴ Przykładem może być tzw. konkordat napoleoński z 1801 r., który zachował moc obowiązującą na przyłączonych w 1871 r. do II Rzeszy Niemieckiej terenach Alzacji i Lotaryngii. Po powrocie tych terenów do Francji w 1918 r. konkordat ten obowiązuje na terenie trzech departamentów: Górny Ren, Dolny Ren i Mozela, jako prawo lokalne. Ten stan utrzymuje się, mimo że we Francji (w Starym Kraju) obowiązuje ustawa z 1905 r. o rozdziale kościołów od państwa, a konstytucje IV Republiki (z 1946 r.) i V Republiki (z 1958 r.) zadeklarowały, że Francja jest republiką świecką (laicką).

⁹⁵ W tych kategoriach można oceniać po roku 1949 obowiązywanie w Republice Federalnej Niemiec Reichskonkordatu z 1933 r. Potwierdził to Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 marca 1957 r., 2 BvG 1/55. Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. moc obowiązująca przedwojennego traktatu objęła federację rozszerzoną o landy wschodnioniemieckie.

- Borecki, Paweł. 2024. „Wykonanie i respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane zagadnienia w ujęciu krytycznym”. *Studia z Prawa Publicznego* 4: 9–36.
- Borecki, Paweł, Czesław Janik (oprac.). 2011. *Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989–2010*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dziedzic, Andrzej. 2005. „Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość”. *Czasopismo Prawno-Historyczne* 57(1): 177–201.
- Ehrlich, Stanisław. 1971. *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Góralski, Wojciech. 1998. *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Teologii Katolickiej.
- Góralski, Wojciech. 2014. „Konkordat”. W: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. Marek Bielecki, Artur Mezglewski, 173–182. Warszawa: C.H. Beck.
- Góralski, Wojciech. 2022. „Filozofia Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1998 roku”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 25: 157–170.
- Górowska, Beata (red.). 1997. *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, wybór i oprac. Czesław Janik, wprowadzenie Janusz Osuchowski. Warszawa: Instytut Nauk Politycznych UW.
- Górowska, Beata. 2008. „Dziesięciolecie obowiązywania konkordatu polskiego z 1993 r.”. *Państwo i Prawo* 4: 18–32.
- Harczuk, Przemysław. 2006. „Reakcja na naszą publikację”. *Gazeta Polska* 52: 6.
- Hejke, Katarzyna, Przemysław Harczuk. 2006. „Tajna historia metropolity”. *Gazeta Polska* 51: 4–5.
- Janik, Czesław, Paweł Borecki (red.). 2009. *Dziesięć lat polskiego konkordatu*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Jaskiewicz, Marek (oprac.). 2008. *Wygraliśmy przyszłość. 10 lat Prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego. Przemówienia, wywiady, dokumenty (wybór)*. Warszawa: Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego „Amicus Europae”.
- Karwowska, Anita. 2021. „Wyprowadzić religię ze szkół, zerwać konkordat. Rada Konsultacyjna przy OSK wymienia kroki do świeckiego państwa”. *wyborcza.pl*, 4.03.2021. <https://wyborcza.pl/7,162657,26849148,wyprowadzic-religie-ze-szkol-zerwac-konkordat-rada-konsultacyjna.html> [dostęp: 17.06.2025].
- K.H. 2007. „Kulisy współpracy”. *Gazeta Polska* 2: 6–9.
- Kochanowski, Jerzy. 2022. „Naród z wodzem”. *Polityka. Pomocnik Historyczny* 8: 139–144, wyd. z 19.12.2022. <https://www.polityka.pl/pomocnikhistoryczny/2193948,1,kult-wodza.read> [dostęp: 17.06.2025].
- Kowalczyk, Józef. 2013. *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 1993/1998. Układ między dwoma podmiotami prawa międzynarodowego na tle kształtowania się relacji pomiędzy Kościołem katolickim i państwem polskim w okresie I i II Rzeczypospolitej, w warunkach totalitaryzmu i w III Rzeczypospolitej*. Płock: Płocki Instytut Wydawniczy.
- Krasowski, Krzysztof. 2007. „Konkordat polski z 1925 roku. Geneza – postanowienia – wykonanie”. *Czasopismo Prawno-Historyczne* 59(2): 109–139.
- Kroczyński, Piotr (red.). 2014. *Konkordat. Ocena z perspektywy 15 lat obowiązywania*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II.
- Krukowski, Józef. 1995. *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*. Warszawa: Civitas Christiana.
- Krukowski, Józef. 1999. *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*. Lublin: Verba.

- Krukowski, Józef. 2006. „Ocena skutków konkordatu z 1993 roku w polskim porządku prawnym”. *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 3: 49–59.
- Krukowski, Józef. 2008. „Realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym”. W: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji. Materiały z konferencji*, red. Józef Wroceński, Helena Pietrzak. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW.
- Krukowski, Józef. 2017. „Konkordaty Jana Pawła II”. *Studia Prawnicze KUL* 4: 169–185.
- Kwaśniewski, Aleksander. 2023. *Prezydent. W rozmowie z Aleksandrem Kaczorowskim*. Kraków: Znak.
- Leszczyński, Paweł A. 2008. *Stosunki państwo – Kościół w koncepcjach oraz w praktyce rządów obozu pilsudczykowski*. Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.
- Leszczyński, Paweł A. 2012. „Ku perspektywicznej regulacji umownej stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską (w związku z analizą dotychczasowych relacji bilateralnych)”. *Studia Politologiczne* 23: 179–216.
- Łukasiewicz, Jacek. 2024. „Czy Polska powinna zerwać Konkordat? Sondaż rozwiewa wątpliwości”. *shareinfo.pl*, 1.01.2024. <https://shareinfo.pl/czy-polska-powinna-zerwac-konkordat-sondaz-rozwiewa-watpliwosci> [dostęp: 17.06.2025].
- Łukomski, Stanisław. 1934. *Konkordat*. Łomża: Księgarnia Unitas.
- Marks, Karol, Fryderyk Engels. 1962. „Manifest Partii Komunistycznej”. W: Karol Marks, Fryderyk Engels. *Dzieła*. T. 4 (maj 1846 – marzec 1848). Warszawa: Książka i Wiedza.
- Matwiejuk, Jarosław. 2004. „Konkordat z 1993 roku a pozycja prawna Kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich”. W: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003)*, red. Artur Mezglewski. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Mazurek, Robert, Marcin Walter. 2023. „Czy Lewica wie, jak wypowiedzieć konkordat? Gdula: To się z pewnością da zrobić”. *rmf24.pl*, 15.09.2023. <https://www.rmf24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-czy-lewica-wie-jak-wypowiedziec-konkordat-gdula-to-sie-z-pew-nId,7025741> [dostęp: 17.06.2025].
- Merker, Aleksander. 2004. „Jeszcze raz: zanim podpisano konkordat”. *Pokolenia. Zeszyty Informacyjno-Polityczne* 1: 55–67.
- Merker, Aleksander. 2009. „10 lat polskiego konkordatu”. *Przegląd Socjalistyczny* 1: 15–23.
- Mezglewski, Artur, Henryk Misztal, Piotr Stanisław. 2011. *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Misiak, Leszek. 2006. „Ujawnić teczki metropolity”. *Gazeta Polska* 52: 4.
- Osuchowski, Janusz. 1967. *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939. Węzłowe zagadnienia*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Pańczyk, Filip. 2021. „Jeszcze o wygaśnięciu konkordatu z 1925 roku, czyli próba syntezy myśli doktryny”. W: *Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, red. Maksymilian Stanulewicz, Emil Plewa, Cezary Linowski, 621–645. Łódź: Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph.
- Pieronek, Tadeusz. 2014. „Polityka konkordatowa Stolicy Apostolskiej ze szczególnym uwzględnieniem krajów Europy Środkowej i Wschodniej”. *Politeja* 11(3): 147–177.
- Pietrzak, Michał. 2012. *Państwo prawne, państwo świeckie*, zebrał i oprac. Paweł Borecki, Czesław Janik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Raina, Peter. 1995. *Kościół w PRL. Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945–1989*. T. 2: 1960–1974. Poznań: Wydawnictwo „W drodze”.
- Resler, Tomasz. 2016. „Konkordat z 1925 roku – podstawa funkcjonowania Kościoła katolickiego w II Rzeczypospolitej”. *Acta Erasmiana* 13: 36–57.
- Sakiewicz, Tomasz. 2007a. „Christus vincit”. *Gazeta Polska* 2: 2.

- Sakiewicz, Tomasz. 2007b. „Jak można tak kłamać...”. *Gazeta Polska* 3: 2.
- Sidor, Kazimierz. 1981. *Wzgórze Watykańusa*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Siedziako, Michał. 2019. „Tak się głosowało w PRL. Urny zdalnie sterowane”. *Polityka* 3: 50–52, wyd. z 15 stycznia 2019. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/historia/1778300,1,tak-sie-glosowalo-w-prl.read> [dostęp: 17.06.2025].
- Stańczyk, Janusz. 2006. „Konkordat z 1993 roku pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską”. *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 3: 37–42.
- Strzała, Marek. 2019. „Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 roku w sprawie konkordatu ze Stolicą Apostolską i jej znaczenie”. W: *Konkordat polski 1993*, red. Małgorzata Winiarczyk-Kossakowska, Czesław Janik, Paweł Borecki, 86–96. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Suchocka, Hanna. 2006. „Kilka uwag z okazji 13. rocznicy podpisania konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską”. *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 3: 43–48.
- Turowicz, Jerzy. 1993. „Konkordat”. *Tygodnik Powszechny* 32: 3.
- Wiślocki, Jerzy. 1993. *Konkordat polski 1993. Tak czy nie?* Poznań: Kantor Wydawniczy SAWW.
- Wiślicki, Jan. 1926. *Konkordat. Studjum prawne*. Lublin: Uniwersytet Lubelski.
- Włodarczyk, Tadeusz. 1986. *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, wyd. 2 rozszerzone. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Zambrowski, Antoni. 2007. „Kamienowanie słowem”. *Gazeta Polska* 5: 22–23.

