

Irena GŁUSZYŃSKA

Uniwersytet Jagielloński

igluszy@gmail.com

KONKORDAT JAKO INSTRUMENT PRAWNY REGULUJĄCY STOSUNKI MIĘDZY PAŃSTWEM A KOŚCIOŁEM¹

ABSTRACT

Concordat – legal instrument regulating relations between state and the Catholic Church

As a legal instrument the concordat is closely related to the European culture and tradition. It has its origins in the idea of dualism of politics and religion which accompanied the onset of Christianity in the Roman Empire. As an institution it came into existence in the Middle Ages and evolved considerably over the centuries. The international codification of human rights as well as the doctrinal output of the Vatican Council II exerted considerable influence on the present shape of the concordat. Today it serves as a tool for regulating the relations between the state and the Roman Catholic Church which is represented by the Holy See. The concordat aims to define more precisely the guarantee of religious freedom in both the individual and the community dimension in the way adapted to the needs of a particular country.

Keywords: concordat, Church, The Holy See, law

Słowa kluczowe: konkordat, Kościół, Stolica Apostolska, prawo

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt. „Miejsce religii w sferze publicznej. Tożsamości religijne w wieloreligijnych regionach Europy Środkowo-Wschodniej na przykładzie wybranych regionów Polski, Ukrainy i Słowacji”. Projekt realizowany z funduszy Narodowego Centrum Nauki, konkurs OPUS VI, umowa nr UMO-2013/09/B/HS6/03076.

Konkordat jest optymalnym instrumentem prawnym, który pozwala budować wspólne i efektywne stosunki między państwem a Kościołem katolickim. Zapewnia Kościołowi możliwość sprawowania swojej misji oraz gwarantuje realizację wolności sumienia i wyznania, fundamentalnego prawa przysługującego każdej jednostce ludzkiej. Współcześnie zawierane konkordaty zdecydowanie różnią się od konkordatów klasycznych, ich obecny kształt jest efektem długiego procesu historycznego. Dlatego celowe wydaje się ukazanie procesu ewolucji instytucji konkordatu w poszczególnych okresach historycznych i wpływu czynników, które ukształtowały charakter tej instytucji w dobie współczesnej. W tym celu wykorzystana została analiza historyczno-prawna, która pozwoliła ukazać, jak zmieniała się dotycząca instytucji konkordatu regulacja prawna i z czego te zmiany wynikały. Uzupełnia ją analiza dogmatyczno-prawna, która poddaje ocenie akty prawne charakteryzujące instytucje konkordatu w dobie współczesnej. Konkordat możemy określić jako skuteczny instrument prawny, gwarantujący budowanie wzajemnej współpracy między państwem a Kościołem katolickim dla dobra wspólnego. Opracowanie składa się z dwóch części: historycznej i poświęconej analizie dogmatyczno-prawnej tej instytucji w dobie współczesnej.

I

W czasach współczesnych stosunki między państwem a Kościołem regulowane są w drodze umowy międzynarodowej zwanej konkordatem, którą zawiera dane państwo ze Stolicą Apostolską. Umowa międzynarodowa jako instytucja prawa międzynarodowego ma długą historię. Była ważnym instrumentem, z którego korzystały państwa, regulując sferę relacji zewnętrznych. Najstarszy znany dokument pochodzi z końca czwartego tysiąclecia przed naszą erą, przedstawia tekst traktatu zawartego przez władcę Lagasz, jednego z miast-państw Mezopotamii, z mieszkańcami miasta-państwa Umma². Instrument ten stosowano dla rozstrzygania sporów oraz regulowania wzajemnych stosunków pomiędzy państwami, z czasem przedmiot umów międzynarodowych dotyczył również religii.

Potrzeba określania wzajemnych stosunków między państwem a Kościołem na płaszczyźnie prawnej zaistniała z chwilą zakorzenienia się chrześcijaństwa w starożytnym Cesarstwie Rzymskim, gdyż wraz z chrześcijaństwem pojawił się dualizm religijno-polityczny, który wykształcił nowe formy relacji między państwem a Kościołem, oparte na poszanowaniu partnerstwa stron³.

² R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003, s. 33; szerzej na temat umów międzynarodowych: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006; M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997; S.E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.

³ T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1986, s. 42.

W państwach antycznych panował monizm religijno-polityczny, religia stanowiła element struktury państwowej, była nieodłączną składową częścią życia państwowego. Władcy byli jednocześnie głową państwa i najwyższym kapłanem. Dopiero chrześcijaństwo dokonało rozbicia tego monizmu⁴. Proces uświadamiania sobie, że religia ma własną, niezależną od państwa egzystencję, przebiegał stopniowo, gdyż wspólnota religijna osób jest ściśle związana z funkcjami państwa⁵. Powiązania personalne Kościoła i państwa przy jednoczesnej odrębności celów i funkcji do dnia dzisiejszego nie rozwiązały definitywnie kwestii stosunku państwa do Kościoła⁶.

Pozycję partnera, która pozwoliłaby korzystać z instrumentów stosowanych przez państwa przy budowaniu wzajemnych relacji w środowisku międzynarodowym, uzyskał Kościół dopiero z czasem. Przyjmuje się, że proces ten rozpoczął edykt tolerancyjny cesarza Galeriusza. Świadczył on o zdecydowanym zwrocie w polityce cesarzy rzymskich w stosunku do chrześcijaństwa⁷. Wyrazem kontynuacji tego trendu i kolejnym ważnym wydarzeniem było przyznanie chrześcijanom na mocy edyktu mediolańskiego, ogłoszonego w Nikodemii 13 czerwca 313 roku, wolności religijnej na zasadzie równości z wyznawcami innych religii⁸. Ponadto chrześcijanie uzyskali prawo do aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym, a Kościół po okresie prześladowań zyskał wolność i możliwość prowadzenia swojej misji⁹. Konstantyn Wielki i jego następcy z jednej strony umacniali Kościół przez nadawanie mu licznych przywilejów, ale z drugiej coraz ściślej zespalali go z organizmem państwowym. Realizowali to w duchu tradycji rzymskiej, w znaczącym stopniu ingerując w wewnętrzne sprawy religii. Kościół został uznany prawem państwowym za osobę prawną prawa publicznego i zaczął być traktowany jako organ państwa oraz instrumentalnie wykorzystywany przez cesarzy

⁴ J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna. Teksty (1964-1991)*, Warszawa 1995, s. 15.

⁵ Podstawą nowej doktryny o stosunku religii do państwa stało się klasyczne sformułowanie Chrystusa: *Oddajcie [...] Cezarowi to co należy do Cezara, a Bogu to, co należy do Boga*, a w momencie ukształtowania się scentralizowanej instytucji, jaką jest Kościół – także doktryny o stosunku Kościoła do państwa. *Tamże*, s. 39.

⁶ Podwójne podporządkowanie obywateli danego państwa było podnoszone dla uzasadniania bardzo różnych stanowisk. Odwoływali się do niego zarówno przedstawiciele nauki kwestionujący podmiotowość Stolicy Apostolskiej, jak i jej obrońcy. Zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 39.

⁷ Edykt ten (260-268) zezwalał chrześcijanom na oficjalne występowanie na zewnątrz jako bractwa pogrzebowe, natomiast następny, z 30 kwietnia 311 roku, wydany w Nikodemii, przyznał dalsze prawa, stwierdzając między innymi: *Postanowiliśmy [...] pozwolić im odstępować na wyznawanie ich religii oraz odbudowywanie miejsc ich zebrań, pod warunkiem, że nie będą podejmowali niczego, co naruszałoby porządek publiczny*. Zob. Euzebiusz, *Historia Kościoła*, VIII, s. 16 i n., [za:] T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 41.

⁸ Konstantyn Wielki żadnego formalnego dokumentu nie wydał. Treść konwencji, powszechnie zwana edyktem mediolańskim, znana jest z treści dekretu wykonawczego Licyniusza ogłoszonego w Nikodemii 12 czerwca 313 roku. Szerzej zob. *tamże*, s. 41-43; M. Michalski, *Antologia literatury patrystycznej*, Warszawa 1969, [za:] T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 42.

⁹ Ponadto Imperium Rzymskie zwróciło chrześcijanom skonfiskowane nieruchomości oraz przyznało w edyktie osobowość prawną Kościołowi, dzięki czemu uzyskał on prawo do nabywania dóbr nieruchomości. Zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 42. Konstantyn Wielki i jego następcy nie tylko umocnili Kościół przez udzielenie licznych przywilejów, ale coraz ściślej zespolenie ze strukturami władzy politycznej służyło ingerencji w wewnętrzne sprawy religii i Kościoła.

rzymskich do umacniania ich władzy politycznej¹⁰. Dopiero opracowanie podstaw teorii dualizmu, określającej stosunek państwa do Kościoła, rozpoczyna budowanie nowego ładu. Papież Gelazy I w liście skierowanym do cesarza wschodniorzymskiego Anastazego I przedstawił podstawowe założenia teorii dwuwładzy. Znane są one jako teoria gelezjańska i stały się podstawą wzajemnych relacji między państwem a Kościołem w przyszłości¹¹. Papież Gelazy I po raz pierwszy w historii w formie dokumentu wyróżnia dwie władze. Każdą z nich dokładnie charakteryzuje i określa zakres uprawnień. Podkreśla, że każda z nich powinna przestrzegać własnych kompetencji. Duchową nazywa *auctoritas*, a państwową *potestas*. Jest to znaczący moment w historii budowania wzajemnych relacji między dwoma władzami, świecką i duchowną¹².

Dalsze istotne wzmocnienie Kościoła, które pozwoliło mu również budować pozycję polityczną, nastąpiło w momencie powstania suwerennego Państwa Kościelnego, co miało miejsce 6 stycznia 754 roku. Na czele Państwa Kościelnego stanął papież jako władca suwerenny i wówczas Kościół pojawił się w stosunkach międzynarodowych nie tylko jako organizacja religijna, ale również jako suwerenne państwo, które ma możliwość korzystania z instrumentów prawnomiędzynarodowych, uczestnicząc jako podmiot w stosunkach międzynarodowych. W drodze zawieranych umów międzynarodowych mogło Państwo Kościelne regulować stosunki z innymi państwami.

Umowy te przybierały różne nazwy: *pactum*, *concordia*, *pax*, *conventio*, *modus vivendi* czy *concordata*¹³. Na przykład konkordat wormacki, składający się z dwóch dokumentów, przybrał nazwę *privilegium* i tak pierwszy z podpisanych dokumentów nosi nazwę *Privilegium imperatoris*, a drugi *Privilegium pontificis*¹⁴. Natomiast w XIX wieku często stosowanymi nazwami na określenie konkordatów były: *tractatus*, *pacta conventa* czy *conventiones*. Kodeks prawa kanonicznego, obowiązujący do 1983 roku, dopuszcza kilka określeń: *conventio* (kan. 3), *pacta conventa* (kan. 255), *concordatum* (kan. 1471), przy czym czytamy, iż nazwy te oznaczają „zejście się” dwu stron w celu zawarcia porozumienia odnośnie do konkretnych spraw. Wynikiem tego „zejścia się” jest uroczysta umowa podpisana przez obie strony, określana właśnie jako *conventio* lub *concordatum*¹⁵. Historycznie najczęściej stosowaną nazwą była *concordia*, stąd obiegowa nazwa

¹⁰ Zarówno edykt mediolański, jak i wszystko, co po nim nastąpiło, niezależnie od motywów, którymi się kierowali ówczesni władcy, było wielkim eksperymentem historycznym, który zdecydował o przyszłych losach Europy – i nie tylko Europy. Szerzej zob. *tamże*, s. 43.

¹¹ Papież Gelazy I przeciwstawił się praktyce rzymskiej i jako pierwszy opracował teorię dotyczącą stosunku państwa do Kościoła. Teoria ta stała się podstawą średniowiecznej teorii „dwóch mieczy”; *tamże*, s. 50.

¹² *Auctoritas* to władza, której ludzie poddają się dobrowolnie, od której mogą się zawsze uwolnić, natomiast *potestas* to władza *sensu stricto*, której podlegają obywatele danego państwa i w stosunku do nich można zastosować przymus fizyczny. Zob. *tamże*, s. 49.

¹³ W czasach współczesnych, począwszy od konkordatu francuskiego – zwanego napoleońskim – z 1801 roku, najczęściej używana jest nazwa „konkordat”, natomiast nazwy *modus vivendi* po raz pierwszy użyto w umowie zawartej między Stolicą Apostolską a Czechosłowacją 17 grudnia 1927 roku oraz z Ekwadorem 24 lipca 1937 roku. Zob. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, s. 23.

¹⁴ T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 10.

¹⁵ *Tamże*, s. 11.

concordatum, czyli konkordat, która jest stosowana współcześnie. Nazwa „konkordat” pochodzi od łacińskiego słowa *concordare*, co oznacza „zgadzać się”.

Jako pierwszy konkordat w literaturze historycznej wymienia się konkordat wormacki, który zawarto w 1122 roku pomiędzy papieżem Kalikstem II a cesarzem Henrykiem V¹⁶. Konkordat składał się z dwóch odrębnych dokumentów, przywileju cesarza i przywileju papieża. Był próbą rozwiązania sporu o inwestyturę, przy zastosowaniu konkordatu, dwustronnej umowy międzynarodowej między suwerennymi władzami. Była to umowa oparta na *ius gentium*, na zasadzie partnerstwa stron. Konkordaty zawierane w owym czasie służyły łagodzeniu czy wręcz rozwiązywaniu konfliktów między dwoma suwerennymi podmiotami władzy w społeczności chrześcijańskiej. Często wykorzystywano je jako instrument prawny do zagwarantowania dominacji jednego podmiotu nad drugim. Na ich charakter w poszczególnych okresach historycznych wpływ miała cała gama czynników – natury politycznej, doktrynalnej czy prawnej. Naturę prawną konkordatów dokładnie określają funkcjonujące w poszczególnych okresach historycznych doktryny, takie jak: przywileju, legalna i umowy międzynarodowej¹⁷.

Konkordat wormacki jest klasycznym przykładem konkordatu opartego na założeniach teorii przywileju¹⁸. Teoria przywileju zakładała, że państwo i Kościół to dwie niezależne społeczności. Przy czym Kościół jako społeczność duchowa jest wyższej rangi od społeczności państwowej, z racji wyższości celu duchowego nad doczesnym. U podstaw tej teorii leżało przeświadczenie o wyższości Kościoła nad państwem i absolutnej władzy papieża oraz o świętości praw Kościoła, które nie mogą podlegać żadnym układom z władzami świeckimi.

Ponadto teoria zakładała, że władza kościelna w zawieranej konkordacie udziela przywileju władzy państwowej, aby ta mogła podejmować decyzje w sprawach dotyczących przedmiotu umowy konkordatowej, np. nominacje biskupów. Uznawano, że władza państwowa nie jest źródłem ustaleń zawartych w konkordacie¹⁹. W wersji rygorystycznej to papież udziela przywilejów i w każdej chwili może je odwołać, a konkordat nie jest dwustronną umową międzynarodową zawartą między dwoma suwerennymi podmiotami, lecz jednostronnym prawem kościelnym wydanym przez papieża na

¹⁶ Marcati I jako pierwszy tego rodzaju dokument wymienia bullę Urbana II adresowaną do Roberta, księcia Kalabrii i Sycylii; na mocy tego dokumentu Robert I stał się rzeczywistym i prawnym zwierzchnikiem Kościoła katolickiego na Sycylii. Zob. Marcati I, s. 1, [za:] T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 60.

¹⁷ Szerzej zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 60.

¹⁸ W historycznej debacie na gruncie tej teorii Kościół przyznawał sobie prawo udzielania państwu łask i przywilejów w niektórych sprawach duchowych o charakterze politycznym, z kolei w teorii legalnej to państwo musiało uwiarygodnić działania Kościoła, zatwierdzając formalnie jego misję. B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i z Polską*, Lublin 2007, s. 28, *Prace Wydziału Nauk Prawnych – Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, 37.

¹⁹ Istota teorii przywileju jest określona w definicji konkordatu u Tarquiniiego, według którego konkordat *jest to partykularne prawo kościelne, wydane przez papieża dla określonego kraju, na prośbę zwierzchnika danego kraju, potwierdzone specjalnym zobowiązaniem tegoż zwierzchnika do jego stałego przestrzegania*. Zob. Tarquini, *Iuris ecclesiastici publici institutiones*, Romae 1906, s. 73, [za:] T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 73.

prośbę głowy państwa i może być w każdej chwili jednostronnie zmieniony²⁰. W wersji umiarkowanej teoria ta stała na stanowisku wyróżnienia dwóch kategorii spraw: duchowych oraz doczesnych, ewentualnie mieszanych. Tylko w zakresie spraw duchowych papież miał nieograniczoną władzę i mógł ją regulować aktem jednostronnym. Natomiast w sprawach doczesnych obowiązywała współpraca oparta na umowie, która rodziła zobowiązania dla obu stron²¹.

Z założeniami teorii przywileju ściśle korespondowała definicja konkordatu opracowana przez kardynała Alfredo Ottavianiego. Zgodnie z nią *Konkordaty są to układy zawarte między Stolicą Apostolską a najwyższymi zwierzchnikami państwa, ustalające obowiązki i przywileje państwa oraz prawa Kościoła odnośnie do określonych spraw dla dobra obu społeczności oraz potwierdzone uroczystym dokumentem*. Widać w tej definicji nierówność stron, gdyż konkordat określa obowiązki państwa wobec Kościoła oraz przywileje, jakie otrzymuje państwo od Kościoła – a Kościół ma wyłącznie prawa²².

Kolejny konkordat, zawarty w 1156 roku w Benewencie, zawierał pewne elementy, które na stałe weszły do dalszych konkordatów²³. Miał charakter wybitnie polityczny, był typowym układem pokojowym. Państwo Kościelne, dążąc do określenia swojej pozycji, naśladowało i stosowało rozwiązania świeckie. Traktaty w owym czasie zawierały między sobą i dla siebie rządzący²⁴.

Nowy rozdział w historii Kościoła otwierają konkordaty zawarte w Konstancji w latach 1414-1418. Były to układy między papieżem Marcinem V a przedstawicielami narodów obecnymi na soborze²⁵. Ich celem było przeprowadzenie reform w Kościele oraz zapobieżenie schizmie, ale ich wyjątkowy charakter polegał również na tym, iż papież z przedstawicielami głównych państw europejskich zawarł układ, który dotyczył spraw ogólnokościelnych oraz organizacji kurii rzymskiej. We wcześniej zawieranych konkordatach papież rozstrzygał sprawy państwowe, a tutaj państwa decydowały o wewnętrznych sprawach Kościoła²⁶.

W XV wieku uwidacznia się osłabienie autorytetu Stolicy Apostolskiej, czego wyrazem były „konkordaty książęce”, w których papież Eugeniusz IV przyznawał cały szereg ustępstw na rzecz narodu niemieckiego. Natomiast w konkordacie wiedeńskim zawartym 17 lutego 1448 roku pozycja Kościoła jest zdecydowanie wyższa. Jednak w czasie reformacji oraz wojen religijnych, gdy dochodziło do odrywania się całych państw lub ich części od Kościoła, pozycja Kościoła została mocno osłabiona, a powstałe między

²⁰ T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 13.

²¹ *Tamże*.

²² *Tamże*.

²³ Układ ten wprowadził nowe rozwiązania dotyczące wyboru biskupów. Po raz pierwszy został zastosowany przepis dotyczący prawa państwowego weta, które do dzisiaj jest stosowane w różnych wariantach. Zob. *tamże*, s. 68.

²⁴ B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające...*, s. 13.

²⁵ Sobór w Konstancji miał między innymi za zadanie położyć kres schizmie zachodniej i przeprowadzić niezbędne reformy. Brali w nim udział przedstawiciele narodów reprezentujących główne państwa europejskie, takie jak: Hiszpania, Francja, Niemcy, Anglia. Szerzej zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 90.

²⁶ *Tamże*.

Stolicą Apostolską a państwem problemy rozwiązywano przy wykorzystywaniu innych niż konkordat metod. Decyzję przyjęcia religii oddano w ręce władcy, Stolica Apostolska nie była postrzegana jako partner w sprawach wyznaniowych. Dopiero zwycięstwo kontrreformacji i umocnienie Kościoła po soborze trydenckim zadecydowało o powrocie do nich, ale zmieniła się ich natura. Miały na to wpływ zmiany, które obserwujemy na politycznej scenie Europy w XVI i XVII wieku, oraz wydarzenia po rewolucji francuskiej. W wyniku tych procesów oraz pod wpływem absolutyzmu i oświecenia wzrasta znaczenie państwa i tworzy się nowy model Kościoła, bardziej zinstytucjonalizowany. Efekt tych procesów uwidacznia się w nowej teorii, zwanej teorią legalną, która jest zasadniczo odmienna od poprzedniej.

Teoria legalna zakładała supremację państwa nad Kościołem. Powstała w okresie absolutyzmu, ale widać w niej silne wpływy pozytywizmu XIX-wiecznego. Według niej źródłem prawa jest jedynie wola państwa i państwo czyni to bez porozumienia z obywatelami czy władzą kościelną, a decyzje podejmowane są jednostronnie. Gwarancje wolnościowe traktowane były jako przywileje nadane przez państwo. Jednym z głównych przedstawicieli tej teorii był Paul Hinschius. Według niego *zgodnie z obowiązującym, obecnie publicznym prawem cywilnym, prawodawstwo państwa jest wszechwładne we wszystkich stosunkach i sprawach dotyczących jego terenu i Kościoły chrześcijańskie, jeżeli działają na terenie danego państwa, tak samo mu podlegają, jak i inni obywatele oraz stowarzyszenia*²⁷.

Przedstawiciele radykalnej wersji teorii legalnej wręcz negowali podmiotowość prawnomiędzynarodową Stolicy Apostolskiej, a więc i możliwości zawierania umów międzynarodowych. Jeden z przedstawicieli tego nurtu, Otto von Sarwey, twierdził, że konkordaty nie są traktatami, ponieważ dotyczą spraw wewnętrznych danego państwa i jego obywateli, którzy całkowicie podlegają państwu, do którego należą. Dlatego państwa przy tego typu porozumieniach, jakimi są konkordaty, nie są ograniczane zasadą prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*, gdyż – jego zdaniem – nie dochodzi wówczas do zawarcia umowy międzynarodowej. Ponadto porozumienia zawierane są ze Stolicą Apostolską, która reprezentuje Kościół lokalny oraz wiernych zamieszkujących terytorium danego państwa, będącego stroną umowy²⁸. Na założeniach tej teorii oparł się Napoleon I, ograniczając obowiązywanie konkordatu zawartego między Francją a Stolicą Apostolską w 1801 roku, przez opublikowanie 77 artykułów organicznych, które obowiązywały we Francji do roku 1905²⁹.

²⁷ P. Hinschius, *Staat und Kirche*, Freiburg im Breisgau 1883, s. 27, [za:] T. Włodarczyk, *Konkordat...*, s. 16.

²⁸ O. von Sarwey, *Ueber rechtliche Natur der Concordate*, „Zeitschrift für Kirchenrecht” (Berlin–Tubingen) 1862, Vol. 2, s. 267-290, [za:] T. Włodarczyk, *Konkordat...*, s. 16.

²⁹ Po upadku Napoleona kardynał Ercole Consalvi zawarł wiele konkordatów z sygnatariuszami kongresu wiedeńskiego. Pierwszym był konkordat z Bawarią, ogłoszony oficjalnie wraz z konstytucją i dołączonym do niej królewskim edyktem 26 maja 1818 roku. Edykt po pierwsze uznał za obowiązujące prawa i zarządzenia sprzeczne z konkordatem, ponadto stwierdził, że ustalenia konkordatu obowiązują wyłącznie w sprawach wewnątrzpaństwowych, co miało negatywny wpływ na wzajemne stosunki. Szerzej zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 123.

Przy zawieraniu konkordatów po upadku Napoleona I Stolica Apostolska starała się ratować to, co było jeszcze możliwe do uratowania. Świadczą o tym chociażby konkordaty zawarte za pontyfikatu Piusa IX. Mimo to jej pozycja sukcesywnie słabła, nie była już podmiotem rozgrywającym na scenie polityki europejskiej. Wiek XIX był okresem burzliwych zmian w Europie, w wyniku których powstała nowa mapa Starego Kontynentu. Zmiany dotyczyły wszystkich sfer życia społecznego. Doszło do likwidacji Państwa Kościelnego, powstałego z darowizn cesarzy, a będącego podstawą suwerenności politycznej papieża od 754 roku³⁰. Zjednoczenie Włoch i likwidacja Państwa Kościelnego otworzyły nowy okres w historii Stolicy Apostolskiej; papież utracił suwerenność polityczną, własność kościelna została całkowicie zlikwidowana. Ustawa gwarancyjna z 13 maja 1871 roku gwarantowała papieżowi niezależność i nietykalność oraz honorowe przywileje suwerena, co jednak nie pozwoliło utrzymać przez Kościół poprzedniej pozycji. Odbudowują ją kolejni papieże, między innymi Pius XI, oraz zawarty z Włochami traktat lateński z 1929 roku, w którym Włochy, uznając suwerenność prawnomiędzynarodową Stolicy Apostolskiej, potwierdziły, że Watykan jest suwerennym i niezależnym państwem na warunkach wymienionych w traktacie. Przyjęto zobowiązanie, że Państwo Miasto Watykańskie będzie traktowane jako neutralne i niezależne. Stolica Apostolska nie utraciła podmiotowości prawnomiędzynarodowej po likwidacji Państwa Kościelnego, została ona wzmocniona w momencie utworzenia Państwa Miasta Watykańskiego.

XX wiek przyniósł kolejne zmiany, Stolica Apostolska na nowych zasadach zaczęła regulować swoje stosunki z państwami, wykorzystując w tym celu konkordaty jako sprawny instrument prawny, zaakceptowany przez społeczność międzynarodową. Teorie przywileju i legalna przeszły do historii, choć konkordaty zawierane w okresie ich obowiązywania, pomimo pewnej specyfiki charakterystycznej dla danego okresu historycznego, zawierały wspólne cele. Jednym z nich było dążenie Stolicy Apostolskiej do uzyskania gwarancji prawnych koniecznych do pełnienia misji przez Kościół katolicki występujący w roli instytucji³¹.

II

Zmienił się również charakter prawny zawieranych konkordatów, ich nową naturę prawną określała teoria konwencji międzynarodowej, która zakładała, że państwo i Kościół to społeczności innego typu, w pełni niezależne, które współpracę między sobą regulują na drodze umowy międzynarodowej z zachowaniem równości stron.

Zgodne z tą teorią określenie konkordatu znajdujemy już w nocie nuncjusza Antonia Antonucciego do ministra Massima d'Azeglia, w której stwierdza on, że

³⁰ Proces ten zapoczątkowała rewolucja francuska. Szerzej zob. M. Żywczyński, *Włochy nowożytne 1796-1945*, Warszawa 1971; T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 176.

³¹ Dawało to uprzywilejowaną pozycję Kościołowi katolickiemu w stosunku do innych wyznań. Zob. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, s. 21.

konkordaty są to traktaty, które na wzór umów wprowadzają zobowiązania dla obu stron i nie mogą też być rozwiązane bez zgody drugiej strony; traktaty te, jeżeli określają wzajemne zobowiązania kontrahentów, muszą być przyrównane do traktatów międzynarodowych³². Takie rozumienie konkordatu jest w swej wymowie zbliżone do konkordatów posoborowych, które zasadniczo różnią się od wcześniejszych zarówno pod względem treści, jak i formy. Posoborowy konkordat jest definiowany jako *uroczysta umowa między Stolicą Apostolską i suwerennymi organami władzy państwowej, zawarta zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego na zasadzie partnerstwa, dotycząca spraw będących przedmiotem zainteresowania obu stron, bez względu na zakres regulowanych spraw, wywierająca skutki prawne dla obu stron*. Konkordaty posoborowe upodobniają się do standardowych umów międzynarodowych zawieranych między podmiotami prawa międzynarodowego publicznego.

Umowę międzynarodową Stanisław E. Nahlik określa jako zgodne oświadczenie woli dwu lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego, które wywołuje skutki prawne, czyli jest porozumieniem regulowanym prawem międzynarodowym publicznym³³. Według tak szeroko ujmowanej definicji umowy międzynarodowej konkordaty są umowami międzynarodowymi, gdyż *ius tractatum* jest jednym z atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej, a więc nie ma podstaw, aby kwestionować podmiotowość publicznoprawną Stolicy Apostolskiej. Stolica Apostolska jest stroną wielu umów międzynarodowych, zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych³⁴. Artykuł 3 Konwencji wiedeńskiej z 1969 roku o prawie traktatów potwierdza te ustalenia, stwierdzając, że *do umów międzynarodowych zawieranych przez państwa z innymi podmiotami prawa nie stosuje się postanowień konwencji. Co nie wpływa na ich moc prawną i nie wpływa na zastosowanie do nich którejkolwiek z norm zawartych w konwencji, którym podlegałyby one na podstawie prawa międzynarodowego niezależnie od konwencji*³⁵.

Zgodnie z normami prawa międzynarodowego moc prawna umowy opiera się na zgodnej woli umawiających się stron i może być zawierana tylko przez podmioty prawa międzynarodowego. Podmiotowość publicznoprawną w stosunkach

³² Podobne stanowisko reprezentują papieże na przełomie XIX i XX wieku. Zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 18.

³³ Definicja umowy międzynarodowej zawarta w Konwencji wiedeńskiej z 1969 roku stwierdza, że traktat jest porozumieniem rządonym prawem międzynarodowym, czyli takim, do którego ma zastosowanie prawo międzynarodowe, a nie prawo krajowe. Co również oznacza, że nie tylko mają do niego zastosowanie ścisłe reguły prawa traktatów, ale również normy dotyczące odpowiedzialności międzynarodowej z tytułu niewykonania umowy. Umowa rządzona prawem międzynarodowym oznacza także, że nie może zawierać norm sprzecznych z normami *ius cogens* i musi być interpretowana zgodnie z ogólnymi kanonami prawa międzynarodowego. Zob. A. Wyrozumskaa, *Umowy międzynarodowe...*, s. 55; J. Klabbbers, *The Concept of Treaty in International Law*, London–Boston 1996; S.E. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 167.

³⁴ Na przykład Układu o nierozprzestrzaniu broni jądrowej z 1 lipca 1968 roku czy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 roku. Zob. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, s. 55.

³⁵ Dz.U. 1990, nr 74 poz. 439 i 440. Polska ratyfikowała konwencję w 1990 roku.

międzynarodowych posiadają państwa oraz podmioty *sui generis*, do których jest zaliczana Stolica Apostolska³⁶.

Stolica Apostolska to papież jako głowa całego Kościoła katolickiego i podlegające mu urzędy kurialne³⁷. Kościół katolicki działa w stosunkach międzynarodowych poprzez Stolicę Apostolską. Papież występuje w stosunkach międzynarodowych w podwójnym charakterze: jako głowa Kościoła katolickiego i jako głowa Państwa Miasta Watykańskiego, które wspomaga podmiotowość Stolicy Apostolskiej³⁸. Nad państwem watykańskim Stolica Apostolska sprawuje wyłączną i absolutną władzę oraz suwerenną jurysdykcję³⁹.

Osobowość prawnomiędzynarodowa Stolicy Apostolskiej wywodzona jest głównie z misji Kościoła w świecie oraz faktu, że wewnętrzny porządek prawny Kościoła nie pochodzi z nadania, od żadnego państwa czy innego podmiotu prawa międzynarodowego i dlatego ma charakter suwerenny; jest to suwerenność duchowa. Suwerenność ta dodatkowo wzmocniona została przez wolność wyznania odzwierciedloną w aktach prawnych dotyczących ochrony praw człowieka⁴⁰. Państwa opracowały katalogi praw człowieka, w których ją gwarantują, określając wolność religijną jako pierwsze i niezbywalne prawo osoby ludzkiej⁴¹. Dlatego Stolica Apostolska występuje również jako autorytet moralny w świecie w sprawach poszanowania prawa do wolności religijnej nie tylko katolików, lecz wolności należnej każdemu człowiekowi⁴². Stwierdzenie, że

³⁶ Stolica Apostolska spośród jednostek *sui generis* wyróżnia się tym, że korzysta z pełni praw wynikających z podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz jako jedyna w tej grupie podmiotów korzysta z suwerenności.

³⁷ Zgodnie z prawem kanoniczym Stolica Apostolska oznacza Biskupa Rzymu wraz z Kurią Rzymską, tj. zespołem pomocniczych organów centralnych, które służą kierowaniu Kościołem powszechnym i realizacji jego misji w świecie. Zob. Kodeks prawa kanoniczego, 1983, kan. 361. Zgodnie z obowiązującą doktryną podmiotem suwerenności politycznej jest naród, a państwo jest jedynie przejawem tej suwerenności, podobnie podmiotem suwerenności duchowej jest Kościół katolicki, którego w stosunkach międzynarodowych reprezentuje Stolica Apostolska.

³⁸ Głową państwa-miasta Watykan jest papież, status tego podmiotu jest zbliżony do statusu państwa, z tą różnicą, że nie posiada on ludności.

³⁹ Nawiązanie stosunków dyplomatycznych należy do kompetencji Stolicy Apostolskiej. Szerzej zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2003.

⁴⁰ A. Wýrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 101. Wolność religijna uznawana jest za jedno z praw osoby ludzkiej. Stanowisko takie zajął również Kościół, czego wyrazem są dokumenty Soboru Watykańskiego II. Zob. Sobór Watykański II, Deklaracja o wolności religijnej *Dignitatis humanae*, 7 XII 1965, AAS 58, 1966, n. 14, s. 929-946.

⁴¹ Do konwencji dotyczących praw człowieka zaliczamy między innymi Powszechną Deklarację Praw Człowieka (10 XII 1948), Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (4 XI 1950), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (16 XII 1966), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (16 XII 1966), Deklarację o wyeliminowaniu wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodu religii lub przekonań (25 XI 1981). B. Trzeciak, *Relacje państwo-Kościół. O polskim konkordacie '93*, Warszawa 1998, s. 19, *Zagadnienia Międzynarodowe – Katolickie Biuro Informacji i Inicjatyw Europejskich, Warszawa*, 4.

⁴² J. Krukowski, *O naturze nowego konkordatu*, [w:] *Prawda o konkordacie*, red. tomu ks. W. Góralski, Częstochowa 1994, s. 45, *Biblioteka „Niedzieli”*, 2.

Kościół katolicki, regulując stosunki z państwem, zapewnia równe prawa i równe traktowanie wyznawcom innych religii, ma swoje formalnoprawne uzasadnienie. Fakt, że inne religie nie posiadają podmiotowości prawnomiędzynarodowej, nie spycha ich na gorszą pozycję w stosunku do Kościoła katolickiego. Posiadają one zdolność prawną do regulowania stosunków z państwem w drodze umów prawa wewnętrznego bądź też mogą korzystać z praw przyznanych w aktach prawa wewnętrznego⁴³.

Konkordaty mogą pełnić rolę łącznika, ponieważ konwencje międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka odznaczają się wysokim stopniem abstrakcji i dotyczą przeważnie poszanowania wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, natomiast gwarancje w konkordatach odznaczają się większym uszczegółowieniem, mają na celu dostosowanie ich do miejscowych warunków i potrzeb⁴⁴. Konkordaty zawierają gwarancje wolności religijnej zarówno w wymiarze indywidualnym, zbiorowym, jak i instytucjonalnym, dotyczą ponadto uznania statusu prawnego Kościoła w danym państwie.

Do praw człowieka zawartych w normach prawa międzynarodowego publicznego nawiązuje Sobór Watykański II, którego nauka wywarła bardzo istotny wpływ na charakter współcześnie zawieranych konkordatów. Sobór dokonał istotnej zmiany w doktrynie Kościoła, a przyjęte na nim zasady dotyczące poszanowania wolności religijnej, niezależności i autonomii Kościoła i państwa oraz współdziałania Kościoła i państwa korespondują ze zjawiskami współczesnego prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe publiczne, jak podkreśla Krzysztof Skubiszewski, gwarantuje jednostce uprawnienia i swobody niezależnie od tego, co w tej dziedzinie stanowi prawo krajowe, wchodząc w ten sposób między jednostkę ludzką a państwo, którego jest obywatelem⁴⁵. Może to mieć istotne znaczenie w sytuacji, gdy wewnętrzny porządek prawny danego państwa odbiega od standardów demokratycznych, wówczas porządek międzynarodowy jest szansą zagwarantowania wolności religijnej.

W dokumentach Soboru Watykańskiego II określono *Kościół jako wspólnotę duchową wiernych powołanych spośród różnych narodowości, która ma misję duchową wobec wszystkich ludzi, a organy hierarchiczne pod przewodnictwem biskupa Rzymu pełnią wobec tej wspólnoty funkcje służebne*. Wolność religijna jako podstawowe prawo osoby ludzkiej oraz autonomiczność i niezależność państwa i Kościoła⁴⁶ są filarami

⁴³ Równe traktowanie gwarantują zasady zawarte w art. 25 ust. 1 i ust. 5 Konstytucji RP, czyli zasada równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych oraz zasada regulacji sytuacji prawnej innych związków wyznaniowych w formie ustawy uchwalonej na podstawie umów wynegocjowanych przez rząd z ich przedstawicielami.

⁴⁴ A. Łopatka, *Wolność sumienia i wyznania*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 420 (wolność sumienia i wyznania jest zaliczona do tak zwanych wolności fundamentalnych). Wolności te są konsekwencją żywych doświadczeń człowieka. Zob. B. Trzeciak, *Relacje państwo–Kościół...*, s. 21; R. Kuźniar, *O prawach człowieka. Idee, instytucje, praktyka*, Warszawa 1992, *Lexykon Demokracji*.

⁴⁵ K. Skubiszewski, *Prawo PRL a traktaty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, Vol. 34, nr 3, s. 4; A. Mączyński, *Znaczenie konkordatu dla polskiego systemu prawnego*, [w:] *Rola i znaczenie konkordatu 1993 r.*, red. ks. J. Dyduch, Kraków 1994, s. 73.

⁴⁶ W *Gaudium et spes* czytamy: *Kościół, który z racji swego zadania i kompetencji w żaden sposób nie utożsamia się ze wspólnotą polityczną, ani nie wiąże się z żadnym systemem politycznym, jest zarazem zna-*

w posoborowych konkordatach⁴⁷. Zajmują ważne miejsce, ale są też przedmiotem licznych dyskusji. Nawiązując do przykładu konkordatu zawartego między Polską a Stolicą Apostolską w 1993 roku, w art. 1 znajdziemy odwołanie się stron do zasady niezależności i autonomii państwa i Kościoła oraz zobowiązanie się do pełnego jej przestrzegania. Zapis ten jest zgodny z zasadami zawartymi w Konstytucji *Gaudium et spes*, w której czytamy: *Wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie jednak wspólnoty, choć z różnego tytułu, służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi* (n. 76).

Z zapisem tym jest zgodny art. 25 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym czytamy: *stosunki między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego*.

Gdy porównamy art. 1 konkordatu z art. 25 ust. 3 Konstytucji to treść ich okaże się prawie identyczna, z tą jedynie różnicą, że zasady wpisane do Konstytucji mają charakter generalny, gdyż odnoszą się do Kościołów i innych związków wyznaniowych, a konkordat określa jedynie relacje między państwem a Kościołem katolickim.

Zasada niezależności i autonomii (dwóch różniących się między sobą charakterem podmiotów) wynika z dualizmu chrześcijańskiego, oznacza w praktyce separację, czyli oddzielenie Kościoła od państwa, ale jest to separacja skoordynowana, ponieważ te dwa podmioty, współpracując ze sobą, służą temu samemu celowi, jakim jest dobro osoby ludzkiej. Nie jest to separacja wroga, co potwierdza art. 5 konkordatu, gdyż przyznane zostało w nim Kościołowi prawo do swobodnego i publicznego pełnienia swej misji. Samo słowo „autonomia” oznacza w sensie prawnym możliwość stanowienia sobie prawa i rządzenia się nim w swojej dziedzinie oraz wyklucza ingerencję każdego z nich w wewnętrzne sprawy drugiego⁴⁸.

Konkordat w art. 1 potwierdza zasadę autonomii i niezależności zarówno Kościoła, jak i państwa. Potwierdzenie to oznacza uznanie przez obie strony, że ich prawna niezależność i autonomia nie wynikają z wzajemnego nadania czy koncesji, lecz są odbiciem stanu rzeczywistego, ontologicznego: Kościół i państwo są niezależne i autonomiczne prawnie dzięki ich niezależności i autonomii ontologicznej; żadne z nich nie wywodzi się z drugiego, istnieją obok siebie jako byty niezależne i autonomiczne, funkcjonują samodzielnie, każde we własnej dziedzinie. W sprawach natomiast, w których uznają się za kompetentne, są ostateczną instancją decyzyjną⁴⁹. Państwo uznaje suwerenność duchową Kościoła, a Kościół uznaje suwerenność doczesną państwa.

kier i zabezpieczeniem transcendentnego charakteru osoby ludzkiej. Wspólnota polityczna i Kościół są w swoich działaniach od siebie niezależne i autonomiczne. Gaudium et spes, [w:] Sobór Watykański II. Konstytucje, dekryty, deklaracje. Tekst łacińsko-polski, Poznań 1986, s. 635.

⁴⁷ [...] *cała działalność polityczna wewnątrzpaństwowa czy międzynarodowa [...] jest z człowieka, przez człowieka i dla człowieka*. Jan Paweł II, *Przemówienie do Zgromadzenia Ogólnego ONZ*, 2 X 1979, [w:] tenże, *Nauczanie społeczne*, t. 2: 1978-1979, Warszawa 1982, s. 311.

⁴⁸ W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii państwa i Kościoła w Konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 12; T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 12.

⁴⁹ W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności...*, s. 11-29; T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 12.

Zasada ta polega zarówno na odrzuceniu charakterystycznego dla państw wyznaniowych ścisłego powiązania między państwem i Kościołem, jak też na odrzuceniu uzależnienia Kościoła od państwa, charakterystycznego dla państw totalitarnych. W praktyce odrzuca się zarówno dominację państwa nad Kościołem, jak i Kościoła nad państwem. Zasada ta w swej istocie jest formułą uniwersalną. Natomiast należy podkreślić, że konkordat to specyficzna umowa międzynarodowa, a spośród innych umów międzynarodowych wyróżnia się kilkoma cechami: po pierwsze jako umowa międzynarodowa reguluje nie tylko wynikające z podmiotowości prawnomiędzynarodowej stosunki między dwoma podmiotami prawa międzynarodowego, ale także stosunki między państwem a grupą obywateli danego państwa wyróżnioną za pomocą kryterium przynależności wyznaniowej. Sobór Watykański II zmienił perspektywę umów zawieranych między państwem a Kościołem, gdyż zgodnie z jego doktryną głównym podmiotem tych umów nie są organy władzy państwowej, lecz obywatele i wierzący. Państwo jest jedynie stroną, do której należy nadzorowanie i wypełnianie wolności religijnej poprzez tworzenie przestrzeni do jej realizacji.

Zobowiązania zaciągnięte przez konkordat dotyczą z jednej strony państwa jako ściśle określonej instytucji polityczno-prawnej, a z drugiej zwierzchniej władzy całego Kościoła katolickiego, ale tylko w zakresie jego funkcji dotyczących tej części Kościoła, która znajduje się na terytorium danego państwa. Umowa ta dotyczy wyłącznie obywateli danego państwa, ale w ich podwójnym podporządkowaniu: jako obywateli państwa, które zawarło konkordat, oraz jako członków Kościoła, który zawiera z ich państwem umowę międzynarodową. Regulacja międzynarodowa wkracza zatem w sferę, która tradycyjnie była uważana za przynależną kompetencji wewnętrznej państwa. W odróżnieniu od przeszłości współcześnie państwa powinny wykazać troskę o zapewnienie wolności religijnej zarówno Kościołom, jak i innym wspólnotom religijnym.

Zawieranie konkordatu jest procesem. Zgodnie z zasadami prawa i przyjętą praktyką, gdy zaistnieje wyraźna wola zawarcia konkordatu między danym państwem a Stolicą Apostolską, to rozpoczynają się negocjacje. Negocjacje mogą być prowadzone zgodnie z zasadami zawartymi w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku – przez pełnomocników lub osoby uznane za kompetentne z racji pełnionych przez siebie funkcji. Za takie uznaje konwencja głowę państwa, szefa rządu, ministra spraw zagranicznych. Szef misji dyplomatycznej może bez pełnomocnictw tylko negocjować i przyjąć tekst traktatu między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym (art. 7 ust. 2 lit. a, b).

Pełnomocnictwo określa konwencja jako dokument wystawiony *przez kompetentną władzę państwową, wyznaczającą osobę lub osoby do reprezentowania państwa w negocjowaniu, przyjęciu lub ustaleniu autentycznego tekstu traktatu, wyrażeniu zgody państwa na związanie się traktatem lub dokonywaniu jakiegokolwiek innej czynności związanej z traktatem* (art. 2 ust. 1 lit. c)⁵⁰.

Według prawa kanoniczego podmiotem kompetentnym do reprezentowania Stolicy Apostolskiej przy zawieraniu konkordatu jest legat papieski, który zgodnie z kan. 365

⁵⁰ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, Wiedeń, 23 V 1969, Dz.U. 1990, nr 74 poz. 439.

par. 2 zasięga opinii i rady biskupów danego państwa oraz informuje ich o przebiegu negocjacji. Przy zawieraniu konkordatu z Polską upoważnienie takie od papieża uzyskał nuncjusz papieski arcybiskup Józef Kowalczyk.

W Polsce zgodnie z Ustawą o umowach międzynarodowych *pełnomocnictwa do prowadzenia negocjacji oraz przyjęcia tekstu umowy międzynarodowej [...] udziela minister właściwy do spraw zagranicznych na wniosek organu właściwego do prowadzenia negocjacji. Gdy wymagane jest pełnomocnictwo do podpisania umowy międzynarodowej, pełnomocnictwa udziela Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych*⁵¹.

Po ukończeniu prac negocjacyjnych następuje przyjęcie tekstu umowy i określenie jego autentyczności. Następnie dochodzi do podpisania umowy i jest to ostatnia czynność, która poprzedza akt ratyfikacji.

Prawo ratyfikacji umowy międzynarodowej w większości państw przysługuje głowie państwa. Jest to najbardziej uroczysty sposób wyrażenia przez państwo zgody na zaciągnięcie zobowiązań zawartych w umowie.

Konkordat ze strony Stolicy Apostolskiej ratyfikuje papież. Zgodnie z postanowieniem konstytucji polskiej prawo ratyfikowania umów międzynarodowych przysługuje Prezydentowi, przy tzw. „małej ratyfikacji”, natomiast przy „dużej ratyfikacji” Prezydent dokonuje aktu ratyfikacji po uzyskaniu upoważnienia Sejmu i Senatu w formie ustawy. Konkordat zaliczany jest do umów, które są ratyfikowane w Polsce w drodze tzw. „dużej ratyfikacji”. Po złożeniu podpisów ratyfikacyjnych następuje wymiana dokumentów ratyfikacyjnych przez upoważnione do tego osoby; Stolicę Apostolską reprezentuje Kardynał Sekretarz Stanu. Po wymianie not ratyfikacyjnych tekst konkordatu jest ogłaszany w oficjalnych publikatorach: w Polsce w Dzienniku Ustaw, a w Stolicy Apostolskiej w *Acta Apostolicae Sedis*, i wchodzi w życie w czasie określonym w klauzuli końcowej.

Ratyfikacja i wejście w życie konkordatu zobowiązują dane państwo do przestrzegania go na swoim terytorium i na płaszczyźnie międzynarodowej. Odwołując się do konkordatu zawartego z Polską, zgodnie z art. 87 Konstytucji RP ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem prawa Rzeczypospolitej Polskiej; wynika z niego również, że Konstytucja zajmuje nadrzędne miejsce i jej normy mają najwyższą moc w wewnętrznym systemie prawa. Konkordat w hierarchii źródeł prawa wewnętrznego jest poniżej Konstytucji, a więc musi być z nią zgodny, a według art. 91 Konstytucji *umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową*. Wynika z tego, że umowy międzynarodowe, które są ratyfikowane za zgodą parlamentu i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, są automatycznie inkorporowane do prawa krajowego i mają pierwszeństwo przed ustawami. Priorytet wobec ustaw dotyczy tylko umów wymienionych w art. 89 Konstytucji, których ratyfikacja jest dokonywana z udziałem Sejmu i Senatu, a konkordat należy do tej kategorii umów. Ponadto te uregulowania zawarte w konkordacie, których stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy, są samowykonalne⁵².

⁵¹ Ustawa o umowach międzynarodowych z 14 kwietnia 2000 r., Dz. U. 2000, nr 39 poz. 443, art. 9 i 10.

⁵² Umowa samowykonalna staje się częścią prawa wewnętrznego i może być stosowana przez sądy bez konieczności wydania ustawy wykonawczej. Zob. szerzej M. Frankowska, *Prawo traktatów*, s. 106; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, s. 88.

Przedmiot większości współcześnie zawieranych konkordatów analizowanych pod kątem zakresu kompetencji Kościoła i państwa w zakresie regulowanych spraw obejmuje trzy ich kategorie: sprawy doczesne, sprawy duchowe i sprawy mieszane. Sprawy doczesne podlegają wyłącznej kompetencji państwa, należą do nich sprawy majątkowe. Sprawy duchowe podlegają wyłącznej kompetencji Kościoła, należą do nich między innymi nominacje w Kościele. Natomiast sprawy mieszane podlegają kompetencji obu społeczności: pod względem duchowym – Kościołowi, pod względem doczesnym – państwu⁵³.

* * *

Konkordat jako instrument prawny ewoluował w długim procesie historycznym. Na jego obecny kształt duży wpływ wywarł rozwój kodyfikacji praw człowieka oraz istotne zmiany w doktrynie Kościoła wprowadzone podczas Soboru Watykańskiego II. Konkordat, będąc umową międzynarodową, podlega wypracowanym i utrwalonym długoletnią praktyką normom prawnomiędzynarodowym. Gwarancją jego skuteczności są zasady *pacta sunt servanda* oraz *rebus sic stantibus*. Współcześnie konkordat jest optymalnym i powszechnie stosowanym instrumentem, regulującym stosunki między państwem a Kościołem katolickim⁵⁴. Na przestrzeni dziejów stosunki między państwem a Kościołem realizowane były w oparciu o dające się wyróżnić następujące systemy: państwa wyznaniowe i państwa świeckie⁵⁵.

Wśród państw wyznaniowych wyróżniamy dwa podsystemy: państwo wyznaniowe zamknięte (tradycyjne) i państwo wyznaniowe otwarte (zmodyfikowane)⁵⁶. W kulturze chrześcijańskiej obowiązywał dualizm polityczno-religijny. Zakładał on odrębność władzy państwowej i kościelnej⁵⁷. Po Soborze Watykańskim II wszystkie państwa kato-

⁵³ Do spraw mieszanych należą między innymi: prawodawstwo małżeńskie, nauczanie religii w szkole, kompetencje sądów cywilnych i karnych odnośnie do osób duchownych. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, s. 51; T. Włodarczyk, *Konkordaty...*, s. 29.

⁵⁴ B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające...*, s. 20.

⁵⁵ W okresie przedchrześcijańskim w państwach basenu Morza Śródziemnego występował monizm religijno-polityczny. Charakteryzował się on jednolitością władzy politycznej i religijnej. Przynależność religijna miała charakter publiczny. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000.

⁵⁶ Państwo wyznaniowe zamknięte to formalne uznanie w ustawie konstytucyjnej jednej religii (lub Kościoła) jako religii oficjalnej oraz formalny zakaz wyznawania innych religii poza religią oficjalną lub jedynie tolerowanie ich przez państwo. Współcześnie państwa w wersji zamkniętej istnieją w kulturach wschodnich związanych z religią muzułmańską. Nie ma państw wyznaniowych zamkniętych w kulturze chrześcijańskiej, w której istnieją współcześnie państwa wyznaniowe otwarte: Kościół protestancki (Dania, Finlandia), Kościół anglikański (Wielka Brytania, Irlandia Północna), Kościół prawosławny (Grecja, Malta, Cypr).

⁵⁷ Historycznie ukształtowane systemy: ceszaropapizm – zwierzchnictwo państwa nad Kościołem, papocezaryzm – zwierzchnictwo Kościoła nad państwem, oraz jurysdykcjonizm wprowadzony w wieku XV jako następstwo reformacji, który charakteryzował się przewagą jurysdykcji państwowej nad kościelną. Wyróżniamy jurysdykcjonizm protestancki, który odrzucał prymat papieża, i jurysdykcjonizm katolicki, który ograniczał uprawnienia papieża względem Kościołów lokalnych.

lickie są świeckie. Państwo świeckie oparte jest na zasadzie separacji, czyli oddzielenia Kościoła od państwa. Wśród państw świeckich wyróżniamy trzy rodzaje modeli: amerykański model separacji czystej, system separacji wrogiej w wersji francuskiej i radzieckiej oraz separację skoordynowaną, zwaną również przyjazną⁵⁸. Pomimo oddzielenia spraw świeckich od duchowych chrześcijaństwo nigdy nie dążyło do wyłączenia spraw wiary i wolności religijnej z przestrzeni publicznej. W przeszłości, dążąc do określenia swojej pozycji, Państwo Kościelne naśladowało i stosowało rozwiązania świeckie lub wręcz je kształtowało⁵⁹.

To, co wyróżnia współcześnie zawierane konkordaty, to fakt, że koncentrują się one na gwarancjach ochrony praw obywateli, w tym wolności religijnej, oraz na współdziałaniu państwa i Kościoła. Konieczność współpracy wynika również z obowiązku, jaki na państwa nakładają normy prawa międzynarodowego, obligujące państwa do nadzorowania wykonywania wolności religijnej przez wpisanie jej w system prawa państwowego. Dlatego konkordat jest instrumentem, który służy ochronie praw podstawowych, realizuje ją, skutecznie chroniąc interesy osób i instytucji, ale także inspiruje państwa do modyfikowania prawa wewnątrzpaństwowego. Głównym podmiotem posoborowych konkordatów są obywatele-wierzący. W konkordatach klasycznych zaś, zawieranych między rządzącymi, istota sprowadzała się do przyznawania sobie nawzajem przywilejów.

Zmianie uległa również forma konkordatów, dostosowana do standardów powszechnie obowiązujących w obrocie międzynarodowym.

Dla zapewnienia skuteczności prawa prawodawcy we współcześnie zawieranych konkordatach opracowują przepisy w sposób jasny i bezwarunkowy i zazwyczaj są to normy konkretne. Jeżeli niektóre przepisy prawne nie zawierają dyspozycji wyraźnie sformułowanej, tylko powierzają jej ustalenie bądź wskazanemu organowi, bądź odsyłają do dyspozycji zawartej w innej normie prawnej, to wówczas mamy do czynienia z klauzulą odsyłającą. Stanowi ona rezerwę prawną chroniącą ogólność prawa traktatowego przed zbytnim uszczegółowieniem oraz pozwala dostosować zawieraną umowę do prawa wewnętrznego⁶⁰. Stosowanie klauzul odsyłających do norm prawa wewnętrznego danego państwa lub prawa kanonicznego albo do przyszłych wspólnych porozumień między Stolicą Apostolską a najwyższymi organami władzy państwowej lub na poziomie niższym zawieranych przez władze lokalne danego państwa jest rozwiązaniem często stosowanym współcześnie. O tym, jakie rozwiązanie zostanie przyjęte, decydują strony w klauzuli odsyłającej, dołączonej do konkordatu⁶¹.

Ze względu na zróżnicowany przedmiot konkordatu mają do niego zastosowanie normy prawa międzynarodowego, prawa wewnętrznego danego państwa oraz prawa kanonicznego⁶².

⁵⁸ J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 23; tenże, *Konkordaty współczesne...*, s. 46.

⁵⁹ B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające...*, s. 21.

⁶⁰ *Tamże*.

⁶¹ *Tamże*.

⁶² Konkordat nie może zawierać unormowań sprzecznych z prawem międzynarodowym oraz z podstawowymi prawami państwa zawartymi w nadrzędnym akcie prawa wewnętrznego, jakim najczęściej jest

Stosunek norm prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego określa państwo, stosując w praktyce jedną z obowiązujących teorii⁶³. Z kolei w zależności od tego, jakie miejsce w hierarchii źródeł prawa państwowego zajmują ratyfikowane umowy międzynarodowe, ma to istotny wpływ na efektywność uregulowań zawartych w konkordacie. Analiza instytucji konkordatu na przestrzeni dziejów ukazała, iż charakter i forma konkordatu są wypadkową zmian szeregu czynników. Zmiany, jakie dokonują się na arenie międzynarodowej oraz w stosunkach społecznych, z pewnością będą miały znaczący wpływ na charakter omawianej instytucji w przyszłości.

BIBLIOGRAFIA

Źródła

- Konkordat między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską zawarty 28 lipca 1993 r., Dz.U. 1998, nr 51 poz. 318.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, Wiedeń, 23 V 1969, Dz.U. 1990, nr 74 poz. 439.
- Sobór Watykański II, Deklaracja o wolności religijnej *Dignitatis humanae*, 7 XII 1965, AAS 58, 1966.
- Sobór Watykański II. Konstytucje, dekryty, deklaracje. Tekst łacińsko-polski*, Poznań 1986.
- Ustawa o umowach międzynarodowych z 14 kwietnia 2000 r., Dz.U. 2000, nr 39 poz. 443.

Literatura

- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 1997.
- Góralski W., Adamczewski W., *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.*, Płock 1994.
- Góralski W., Pieńdyk A., *Zasada niezależności i autonomii państwa i Kościoła w Konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000.
- Jan Paweł II, *Przemówienie do Zgromadzenia Ogólnego ONZ*, 2 X 1979, [w:] tenże, *Nauczanie społeczne*, t. 2: 1978-1979, Warszawa 1982.
- Klabbers J., *The Concept of Treaty in International Law*, London–Boston 1996.
- Krukowski J., *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999.
- Krukowski J., *Konkordaty współczesne. Doktryna. Teksty (1964-1991)*, Warszawa 1995.
- Krukowski J., *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000.
- Krukowski J., *O naturze nowego konkordatu*, [w:] *Prawda o konkordacie*, red. tomu ks. W. Góralski, Częstochowa 1994, *Biblioteka „Niedzieli”*, 2.
- Kuźniar R., *O prawach człowieka. Idee, instytucje, praktyka*, Warszawa 1992, *Leksykon Demokracji*.

konstytucja. Natomiast w przypadku sprzeczności między normą konkordatową a przepisem prawa kanonicznego pierwszeństwo ma prawo konkordatowe.

⁶³ W zależności od tego, czy w danym państwie obowiązuje teoria monizmu, czy dualizmu. Szerzej zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, s. 26-27.

- Łopatka W., *Wolność sumienia i wyznania*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991.
- Mączyński A., *Znaczenie konkordatu dla polskiego systemu prawnego*, [w:] *Rola i znaczenie konkordatu 1993 r.*, red. ks. J. Dyduch, Kraków 1994.
- Michalski M., *Antologia literatury patrystycznej*, t. 1, Warszawa 1969.
- Misztal H. (red.), *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, Lublin–Sandomierz 1999.
- Nahlik S.E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- Nahlik S.E., *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967.
- Skubiszewski K., *Prawo PRL a traktaty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, Vol. 34, nr 3.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2003.
- Trzeciak B., *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i z Polską*, Lublin 2007, *Prace Wydziału Nauk Prawnych – Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, 37.
- Trzeciak B., *Relacje państwo–Kościół. O polskim konkordacie '93*, Warszawa 1998, *Zagadnienia Międzynarodowe – Katolickie Biuro Informacji i Inicjatyw Europejskich*, Warszawa, 4.
- Włodarczyk T., *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1986.
- Żywczyński M., *Włochy nowożytne 1796-1945*, Warszawa 1971.

Dr Irena GŁUSZYŃSKA – prawnik, politolog, wykładowca w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autorka i współautorka publikacji z zakresu: prawa międzynarodowego publicznego, przemian politycznych i kulturowych w Europie Środkowo-Wschodniej, współczesnych stosunków międzynarodowych, integracji europejskiej, religii i polityki. Główne obszary zainteresowań to: prawo międzynarodowe publiczne, międzynarodowe stosunki kulturalne, organizacje międzynarodowe, ochrona dziedzictwa kulturalnego, wielkie religie współczesnego świata, komunikowanie interpersonalne, negocjacje i umowy międzynarodowe, dyplomacja publiczna.