

Robert WĘGRZYN

Uniwersytet Jagielloński

cemax@o2.pl

KONTROWERSJE WOKÓŁ POLSKIEGO KONKORDATU

ABSTRACT **Controversies about the Polish concordat**

This article concerns discussion over controversy which accompanied preparations to signing of such specific international agreement as concordat is, between Polish State and the Holy See. After the period of annexation the Polish State signed in 1925 with the Holy See agreement that lost its binding force after the communists seized power in Poland in 1945. The Provisional Government of National Unity referred then to infringement of one of the concordat's regulations by The Holy See and terminated the agreement. Many times in following years communist authorities tried to enter into diplomatic relations with the Catholic Church on their own conditions but every time the talks ended in failure. After gaining the independence in 1989 the Polish State faced the need not only to write and enact new constitution but also a new agreement with the Holy See which should have empowerment in this new constitution. Government of Hanna Suchocka brought into effect the signing of new concordat with the Holy See exposing by this themselves to many charges of legal and constitutional nature.

Słowa kluczowe: konkordat, Kościół, Stolica Apostolska, PRL, dyplomacja

Key words: concordat, Church, The Holy See, PPR, diplomacy

Tak specyficzną umowę międzynarodową, jaką jest konkordat, można oceniać z różnych perspektyw politycznych i każda ze stron debaty podnosić będzie najbliższą sobie argumentację za lub przeciw zasadności podpisywania takiego porozumie-

nia. Jednak najbardziej właściwa z punktu widzenia polskiego społeczeństwa wydaje się perspektywa historyczna, uwzględniająca oczywiście rolę Kościoła katolickiego na przestrzeni tysiąca lat dziejów państwa.

W odniesieniu do konkordatu podpisanego w 1993 r., a obowiązującego między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską od roku 1998 wielu ekspertów podnosi też argumenty natury prawnokonstytucyjnej, podważając uprawnienia rządu premier Hanny Suchockiej do zawarcia takiej umowy. Był to akt polityczny, wynikający z woli tego rządu, lecz po dziś dzień istnieje szereg zastrzeżeń przeciwników konkordatu, kwestionujących legalność zawarcia tej umowy. Padły nawet pytania o przekroczenie uprawnień przez rząd Hanny Suchockiej¹. Takich argumentów nie da się obalić w jednoznaczny sposób, a co za tym idzie okołokonkordatowe kontrowersje są wciąż aktualne, mimo że od parafowania tego specyficznego dokumentu mija właśnie już 21 lat, a obowiązującym prawem jest on od lat z górą 16. Tym właśnie, uprzednio powracającym, kontrowersjom oraz skomplikowanej drodze prowadzącej do zawarcia powojennego konkordatu między Polską a Stolicą Apostolską poświęcony jest niniejszy artykuł.

POLSKIE KONKORDATY W UJĘCIU HISTORYCZNYM

Konkordat na ogół dotyczy całości relacji pomiędzy Kościołem katolickim a państwem, choć istnieją również innego rodzaju dokumenty, które regulują częściowo kwestie związane z tymi stosunkami. Są to tzw. układy, które w swojej istocie z dzisiejszego punktu widzenia jedynie przypominają konkordaty. Układy takie regulowały konkretne zagadnienia, np. obsadę beneficjów, procedurę powoływania biskupów czy też ustanawianie nowych diecezji. Takie rozwiązania były stosowane w czasach Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Za panowania króla Zygmunta Augusta (1548-1572) powstały dwa dokumenty, wówczas nazywane konkordatami, które dotyczyły obsady beneficjów². Przed rozbiorem Polski zawarto jeszcze jeden dokument zwany konkordatem, który dawał papieżowi pełną swobodę w obsadzaniu opactw. Został on podpisany w 1737 r.³ pomiędzy papieżem Klemensem XII, którego pontyfikat przypadł na lata 1730-1740, a królem Augustem III Sasem (1733-1763). Zniewolenie rozbiorami przerwało stosunki dyplomatyczne pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą, czego konsekwencją było również zaprzestanie działalności nuncjatury na terenie naszego państwa.

Już przed wiekami konkordaty, nawet jeśli tylko częściowo regulowały kwestie związane ze stosunkami na linii władze państwowe–Stolica Apostolska, miały spore

¹ *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. Cz. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009, s. 25-32.

² T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, t. 1, Warszawa 1986, s. 98.

³ J. Rudzka, *Konkordaty polskie. Krótki rys historyczny*, Warszawa 1994, s. 1, *Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. Seria Raporty*, nr 205 (R-14/94).

znaczenie polityczne. Było tak ze względu na istotne znaczenie hierarchii kościelnej w strukturze administracyjnej przedrozbiorowej Rzeczypospolitej oraz kluczową rolę katolicyzmu w polskiej kulturze. Z biegiem stuleci kształt stosunków państwo–Kościół ulegał ewolucji, lecz przywiązywano do nich wciąż dużą wagę. Stąd zawieraniu dwóch konkordatów w minionym stuleciu towarzyszyły polityczne emocje. Niezmiennie jednak status Kościoła katolickiego w Polsce uważany był za kwestię szczególnie istotną zarówno ze względu na wyznanie największej części społeczeństwa, jak również zasługi Kościoła w utrzymaniu tożsamości narodowej w latach rozbiorów (1795-1918). Z tych powodów stosunki państwo–Kościół znalazły odzwierciedlenie nie tylko w umowach międzynarodowych, lecz także w polskich konstytucjach XX w.

Tuż po odzyskaniu niepodległości pierwszym nuncjuszem papieskim w II Rzeczypospolitej został Achille Ratti, późniejszy papież Pius XI. O tym, jak ważne były stosunki ze Stolicą Apostolską w trakcie kształtowania się II Rzeczypospolitej i jakie towarzyszyły temu spory zarówno wewnątrz samego Kościoła, jak i wśród ówczesnych polityków, niech świadczy fakt, że w trakcie wizyty w Polsce nuncjusza Rattiego na zjeździe biskupów polskich w Gnieźnie w dniach 26-30 sierpnia 1919 r. biskup krakowski Adam Stefan Sapieha wyprosił z sali obrad przyszłego papieża, argumentując m.in.: *Kościół polski chce rozstrzygać swoje sprawy bez wpływów zewnętrznych*⁴. Ten incydent mógł zostać odebrany jako wyraz poważnego rozdzwisku pomiędzy polską hierarchią a Stolicą Apostolską w trakcie drogi do podpisania konkordatu. Po wtóre, po 123 latach braku stosunków dyplomatycznych każdy rozdzwisk mógł położyć się cieniem na ustanawianiu znaczenia polskiego Kościoła w hierarchii watykańskiej. Po trzecie wreszcie, wspomniany incydent mógł wiązać się z osobistymi konsekwencjami dla biskupa krakowskiego, co zresztą się stało. Gdy Achille Ratti został w 1922 r. papieżem, nie włączył Adama Stefana Sapiehy do grona księży Kościoła w trakcie swego siedemnastoletniego pontyfikatu. Biskup krakowski otrzymał kapelusz kardynalski dopiero w 1946 r. za pontyfikatu Piusa XII.

Politycy okresu międzywojennego, kiedy po ponad stu latach nieistnienia państwa polskiego stanęli w obliczu konieczności ustanowienia nowej rzeczywistości ustrojowej, musieli zmierzyć się także z wieloma kwestiami natury międzynarodowej. Jedną z nich było uregulowanie wzajemnych stosunków ze Stolicą Apostolską, co utrudniała skomplikowana sytuacja polityczna wewnątrz naszego państwa.

Pierwsze wybory do Sejmu Ustawodawczego, które odbyły się w 1919 r., przyniosły bardzo różnorodny skład izby zarówno pod względem światopoglądowym, jak i narodowościowym i wyznaniowym. W Sejmie zasiedli przedstawiciele ziem należących do niedawna do trzech mocarstw zaborczych, znacznie zróżnicowanych pod względem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, których to różnic nie udało się w pełni zatrzeć do dziś, mimo upływu niemal stu lat. Wśród wyłonionych w 1919 r. parlamentarzystów było także kilku posłów wybranych w wyniku kompromisu na tradycyjnie luterzańskim Śląsku Cieszyńskim⁵.

⁴ *W obronie ojczyzny i Kościoła. Komunistyczna bezpieka wobec biskupów polskich*, red. J. Marecki, F. Musiał, Kraków 2008, s. 10-11, *Nieznomni*.

⁵ A. Ajnenkiel, *Historia sejmów polskich*, t. 2, cz. 1: *W dobie rozbiorów*, Warszawa 1989, s. 18.

Różnorodny skład wyznaniowy parlamentu, w którym obok katolików znaleźli się także prawosławni, protestanci oraz wyznawcy religii mojżeszowej, postawił przed osobami wówczas sprawującymi władzę ogromnie trudne zadanie, zarówno w trakcie uzgadniania treści art. 114 Konstytucji marcowej, jak i treści konkordatu, który ostatecznie został podpisany 10 lutego 1925 r. w Rzymie. Artykuł 114 ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. otrzymał ostatecznie następujące brzmienie: *Wyznanie rzymskokatolickie będące religią przeważającą większości narodu zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Kościół rzymskokatolicki rządzi się własnymi prawami. Stosunek Państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez sejm.*

Przy tak wielowyznaniowym parlamencie ten konstytucyjny zapis był wielkim sukcesem nie tylko klasy politycznej, ale przede wszystkim Kościoła katolickiego, otwierając tym samym drogę do skonstruowania umowy szczegółowej, czyli konkordatu.

Od momentu uchwalenia Konstytucji marcowej do 1924 r. powstało kilka projektów umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską. Ostateczna wersja dokumentu trafiła na Prezydium Rady Ministrów w czerwcu 1924 r. Ze strony polskiej konkordat podpisali premier Władysław Grabski i ambasador Rzeczypospolitej Polskiej przy Stolicy Apostolskiej Władysław Skrzyński, a ze strony watykańskiej sekretarz stanu Pietro Gasparri.

Sejmowa debata nad projektem rozpoczęła się 19 lutego 1925 r. i trwała do czerwca tego roku. W dniach 24-26 marca 1925 r. odbyła się debata plenarna, w której udział wzięło 20 mówców. Dziewięciu posłów wypowiedziało się przeciw podpisaniu umowy konkordatowej, nie wnikając w treść projektu, lecz kwestionując generalnie samą ideę podpisania umowy ze Stolicą Apostolską⁶. Debata nad projektem omawianej umowy zarówno w izbie niższej, jak i wyższej przebiegała podobnie burzliwie i trwała w jednym i drugim przypadku kilka dni. Trudno sobie jednak wyobrazić, że w obliczu preambuły Konstytucji marcowej, a także wspomnianego art. 14 umowa z Kościołem katolickim nie doszłaby do skutku. Uroczyste odwołanie się we wstępnej części ustawy zasadniczej do Boga Wszechmogącego w zasadzie przesądzało, a na pewno stwarzało duże prawdopodobieństwo, że konkordat w przyszłości zostanie zawarty i będzie ratyfikowany.

Dokument z 1925 r. dawał Kościołowi katolickiemu daleko idącą autonomię. Analiza konkordatów podpisanych przez różne państwa pokazuje, jak różnorodną pozycję można nadać Kościołowi katolickiemu i na jakie ustępstwa gotowe są iść poszczególne rządy, ale także najwyższe władze Stolicy Apostolskiej włącznie z papieżem. Znamiennym przykładem może tu być konkordat (*Reichskonkordat*) zawarty między III Rzeszą a Stolicą Apostolską w 1933 r. Zestawienie poszczególnych artykułów niemieckiego konkordatu sprzed 81 lat i polskiego z 1925 r. pokazałoby charakterystyczne różnice, ze zdecydowaną przewagą na korzyść ówczesnych władz III Rzeszy kosztem duchowieństwa niemieckiego. W zgodnej opinii historyków wzmocniło to znajdujące się w początkowej fazie rządu partii nazistowskiej. Ten przykład

⁶ *Dziesięć lat..., s. 26.*

dobitnie pokazuje, jak duże praktyczne znaczenie polityczne mogą mieć tego rodzaju umowy.

STOSUNKI PAŃSTWO-KOŚCIOŁ W CZASACH PRL

Wybuch II wojny światowej na ponad pół wieku położył się cieniem na stosunkach dyplomatycznych Polski ze Stolicą Apostolską. Przyczyniły się do tego decyzje podjęte w Watykanie w grudniu 1939 r., na mocy których biskup gdański Karol Maria Splett został mianowany administratorem diecezji chełmińskiej, a niemiecki franciszkanin Hilariusz Breitinger administratorem diecezji gnieźnieńsko-poznańskiej. W nawiązaniu do tych decyzji wyłoniony po wojnie pod protektoratem Związku Radzieckiego Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej 12 września 1945 r. podjął uchwałę o zerwaniu stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską. Jako formalną podstawę takiego kroku wskazano, że Watykan sześć lat wcześniej naruszył postanowienia konkordatu z 1925 r. Powołano się przy tym na art. 9⁷: *Żadna część Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie zależała od biskupa, którego siedziba znajdowałaby się poza granicami Państwa Polskiego. Hierarchia katolicka w Rzeczypospolitej Polskiej będzie zorganizowana jak następuje:*

A. OBRZĄDEK ŁACIŃSKI

I. Prowincja kościelna gnieźnieńsko-poznańska:

Arcybiskupstwo gnieźnieńsko-poznańskie,

Diecezja chełmińska,

„ *włocławska.*

II. Prowincja kościelna warszawska:

Arcybiskupstwo warszawskie,

Diecezja płocka,

„ *sandomierska,*

„ *lubelska,*

„ *podlaska,*

„ *tódzka.*

III. Prowincja kościelna wileńska:

Arcybiskupstwo wileńskie,

Diecezja łomżyńska,

„ *pińska.*

IV. Prowincja kościelna lwowska:

Arcybiskupstwo lwowskie,

Diecezja przemyska,

„ *łucka.*

V. Prowincja kościelna krakowska:

Arcybiskupstwo krakowskie,

⁷ Tamże, s. 25.

Diecezja tarnowska,
„ *kielecka,*
„ *częstochowska,*
„ *śląska.*

B. OBRZĄDEK GRECKO-RUSIŃSKI

Prowincja kościelna lwowska:
Arcybiskupstwo lwowskie,
Diecezja przemyska,
„ *stanisławowska.*

C. OBRZĄDEK ORMIAŃSKI

Arcybiskupstwo lwowskie.

Stolica Apostolska nie przedsięwzięnie żadnej zmiany w powyższej hierarchii lub w rozgraniczeniu prowincji diecezji, jak tylko w zgodzie z Rządem Polskim, z wyjątkiem drobnych sprostowań granic, wymaganych dla dobra dusz.

Strona polska zarzuciła Watykanowi, że oddał w administrowanie niemieckim biskupom dwie polskie diecezje, uznając, że w tej sytuacji zerwanie wzajemnych stosunków musi być oczywistym następstwem tego faktu. Zastanawiająca była publikacja uchwały Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej o zerwaniu stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską, która powinna była ukazać się w dzienniku urzędowym, a ogłoszono ją w prasie codziennej⁸. Z formalnego punktu widzenia można by stwierdzić, iż taka uchwała władz polskich nie jest prawnie wiążąca i tym samym konkordat ze Stolicą Apostolską nie wygaś. Jednak nawet gdyby przyjąć taką interpretację prawną, w ówczesnych okolicznościach politycznych umowa tego typu miałaby co najwyżej charakter fasadowy, a jej zapisy byłyby martwe.

Stolica Apostolska odpowiedziała na zarzuty strony polskiej na łamach „L'Osservatore Romano” 26 września 1945 r. Wyjaśniono, że decyzja Watykanu o oddaniu w administrowanie dwóch diecezji niemieckim duchownym była podyktowana troską o wiernych i miała charakter tymczasowy, aby nie dopuścić do likwidacji przez Niemców opuszczonych diecezji. Trzeba przyznać, że stanowisko Stolicy Apostolskiej było dość zastanawiające, by nie powiedzieć: pokrętne. Inną sprawą jest, dlaczego papież Pius XII podjął tak kontrowersyjną decyzję, wiedząc o jej sprzeczności z konkordatem i mogących z tego wynikać konsekwencjach prawnych. Czy zakładał, że linia frontu już nigdy się nie cofnie? Z pewnością nikt w Watykanie nie wiedział wtedy, jak potoczą się losy II wojny światowej i losy przyszłej Polski, jeśli w ogóle powróci ona na mapę Europy.

Sowieckie wpływy polityczne, a tym samym propagowana ideologia marksistowsko-leninowska w zasadzie przekreślały podpisanie jakichkolwiek dokumentów sankcjonujących formalnie Kościół katolicki nawet w najmniejszym stopniu na terenie Polski po 1945 r. Od momentu zerwania stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską rozpoczęła się długa droga do podpisania kolejnego konkordatu, co nastąpiło dopiero w 1993 r. Kościół katolicki w całym okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pozo-

⁸ J. Rudzka, *Konkordaty polskie...*, s. 3.

stawiał bez formalnego wsparcia konkordatowego, nie mając tym samym osobowości prawnej, co bardzo utrudniało mu funkcjonowanie, włącznie z warunkami egzystencyjnymi. Co prawda po sfałszowanych wyborach sejmowych w 1947 r. minister spraw zagranicznych Zygmunt Modzelewski upoważnił do rozmów z Watykanem wybitnego dyplomację Ksawerego Pruszyńskiego, misja ta zakończyła się jednak niepowodzeniem⁹. Stolica Apostolska postawiła kilka warunków, których rządzący Polską komuniści nie byli w stanie spełnić. Jednym z nich było pominięcie w negocjacjach Episkopatu Polski. Kolejne następujące po sobie tajne rozmowy Pruszyńskiego prowadzone w Watykanie pozbawiały złudzeń komunistyczny rząd – podpisanie konkordatu bez udziału przedstawicieli Episkopatu Polski okazało się niewykonalne¹⁰. Ówczesny prymas August Hlond miał świadomość rozmów prowadzonych w Watykanie za plecami polskich hierarchów w latach 1946-1947. I to właśnie prymas, zdaniem znawców problemu, był kluczową postacią, która udaremniła porozumienie powojennego polskiego rządu z Watykanem.

Władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zdawały sobie sprawę z siły polskiego Kościoła, dlatego też problem wzajemnych relacji powracał za każdym razem, gdy wybuchwały niepokoje społeczne. W 1964 r. Władysław Gomułka stojący na czele Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej podjął kolejną próbę nawiązania stosunków dyplomatycznych z Watykanem. Wyzaczył do tego zadania członka Rady Państwa Jerzego Zawieyskiego¹¹. Wraz z umacnianiem władzy ludowej warunki egzystowania Kościoła katolickiego systematycznie ulegały pogorszeniu, co nie pozostawało bez wpływu na wizerunek władzy w społeczeństwie¹².

Papież Paweł VI postawił identyczne warunki jak Pius XII w 1947 r. i zażądał, by rozmowy były prowadzone za zgodą Episkopatu Polski oraz przy osobistym udziale prymasa Stefana Wyszyńskiego. Władze pozostały nieugięte, co doprowadziło do fiaska negocjacji toczonych w cieniu przygotowań do obchodów milenium chrztu Polski.

Kolejne sondażowe rozmowy zostały przeprowadzone dwa lata później, w jubileuszowym 1966 r., tym razem z inicjatywy Stolicy Apostolskiej. W jej imieniu prowadził je ks. Agostino Casaroli, a z ramienia PRL członek KC PZPR Andrzej Werblan¹³. Powrócono w tych rozmowach do roli Episkopatu Polski i osobiście kardynała Wyszyńskiego, bez którego Watykan nie wyobrażał sobie ustalania jakichkolwiek umów w najdrobniejszych nawet kwestiach. Wieloletnie rozmowy odbywały się w różnych odstępach czasu i na rozmaitych szczeblach, włącznie z najwyższym – wizytą I sekretarza KC PZPR Edwarda Gierka w Watykanie¹⁴. Pomimo zaangażowania obu stron oraz powołania 5 lipca 1974 r. grup roboczych, które systematycznie kontaktowały się ze sobą, rezultaty były bardzo mizerne. Różnice między stronami, wyni-

⁹ *Dziesięć lat...*, s. 25.

¹⁰ *Tamże*, s. 25-27.

¹¹ *Tamże*, s. 25.

¹² Z. Zieliński, *Kościół w Polsce 1944-2002*, Radom 2003, s. 288.

¹³ *Dziesięć lat...*, s. 25.

¹⁴ *Tamże*, s. 26.

kające z totalitarnego sposobu sprawowania władzy w Polsce i antykościelnej ideologii reżimu, były tak wielkie, że Kościół katolicki nie mógł się zgodzić na warunki stawiane przez rząd PRL.

Oprócz fundamentalnej kwestii, jaką stanowił status prawny Kościoła katolickiego w Polsce, do rozwiązania były inne, nie mniej ważne problemy, jak egzekwowanie podatków czy zwrot zagarniętych dóbr kościelnych. Komuniści w Polsce byli bacznie obserwowani przez władze sowieckie, wszelkie podejmowane rozmowy toczyły się więc wolno, gdyż najprawdopodobniej najdrobniejsze nawet ustalenia wymagały konsultacji i akceptacji w Moskwie.

Nadzieja na zmiany pojawiła się w drugiej połowie lat 70. Na kilka miesięcy przed śmiercią papież Paweł VI na audiencji udzielonej bp. Jerzemu Dąbrowskiemu nie dał zbyt dużego pola manewru i jasno postawił sprawę obecności delegata papieskiego w Polsce: *Stosunki Watykan–Polska, czy chcecie, aby były kierowane przeze mnie, czy nie? Czy Ekscelencja zna lub nie opinię Episkopatu Polski o tym, czy winno się ustanowić delegata Stolicy Apostolskiej w Polsce, czy też nie? Nie chcemy zastępować prymasa. Chcemy wesprzeć go w trudnej misji. I dalej: Nie polecam Ci, ale radzę. Pragniemy pomóc wam w walce o dobro Kościoła w Polsce. Prymas zachowa posiadane uprawnienia, niektóre z nich, być może, będą wymagać modyfikacji do nominacji biskupów. Zobaczymy*¹⁵.

Z przytoczonej wypowiedzi papieża można wywnioskować, że Stolica Apostolska była skłonna pójść na ustępstwa w kwestii nominacji biskupów w Polsce, na co władze komunistyczne chciały mieć wpływ. Oczywiście takie postawienie sprawy mniej odpowiadało przedstawicielom Episkopatu Polski, tym bardziej że nastroje podgrzewała prasa niemiecka (np. „Frankfurter Allgemeine Zeitung”), która sceptycznie odnosiła się do obecności w Polsce delegata papieskiego, stwierdzając, że prymas Polski sprzeciwia się wysłaniu przedstawiciela Watykanu nad Wisłę. Tego typu doniesienia prasowe utrudniały dojście do porozumienia Stolicy Apostolskiej z Episkopatem Polski w kwestiach warunków, na jakich będą się odbywały dalsze rozmowy z władzami PRL, oraz w ustępstwach, do jakich mógłby się posunąć Kościół katolicki.

Ówczesna atmosfera w relacjach obu stron była jednak znacznie lepsza niż ta w stosunkach władz innych państw socjalistycznych ze Stolicą Apostolską. Watykański sekretarz stanu kard. Agostino Casaroli przyznał to w lutym 1978 r. w rozmowie z bp. Jerzym Dąbrowskim. Watykański hierarcha powiedział: *W Polsce jest faktycznie sytuacja nietypowa politycznie i kościelnie, bo prymas jest faktycznie przedstawicielem Ojca św., dlatego Sollicitudo omnium ecclesiarum nie może być stosowana*¹⁶.

Kolejne przyspieszenie nastąpiło po wyborze kard. Karola Wojtyły na papieża w 1978 r. i zawarciu porozumień sierpniowych w 1980 r. Reaktywowano wtedy Komisję Wspólną Rządu i Episkopatu Polski, która miała doprowadzić do zbliżenia stanowisk Kościoła katolickiego i władz PRL. Głównym celem Komisji było uzgodnienie aktów

¹⁵ Z. Zieliński, *Kościół w Polsce...*, s. 289.

¹⁶ *Tamże*, s. 228. Konstytucja papieska *Sollicitudo omnium ecclesiarum* zatwierdzała uchwały synodu rzymskiego ze stycznia 1960 r. Dotyczyły one naprawy duszpasterstwa we Włoszech, a także miały ogólniejsze zastosowanie.

prawnych, które sankcjonowałyby status prawny Kościoła w Polsce oraz normowałyby jego sytuację majątkową¹⁷.

W efekcie prac reaktywowanej Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu 10 stycznia 1981 r. została powołana podkomisja do spraw legislacyjnych¹⁸. Po raz pierwszy od 1945 r. wszystko wskazywało na to, że pojawia się możliwość porozumienia w tak trudnym obszarze, jakim był konkordat. Kościół katolicki, nauczony wcześniejszymi doświadczeniami w rozmowach z komunistami, wiedział, jak tym razem prowadzić negocjacje, aby po raz kolejny nie zakończyły się one fiaskiem. Ponadto strona watykańska posiadała jeden ogromny atut, którym nie dysponowała ani w roku 1945, ani w 1947, ani w latach następnych aż do 16 października 1978 r., kiedy to papieżem został Polak. Fakt ten stwarzał nieporównywalne warunki wyjściowe do trudnych rozmów. Jan Paweł II, jak żaden z jego poprzedników, znał sytuację w Polsce, a ponadto po triumfalnej pielgrzymce do ojczyzny w czerwcu 1979 r. budził we władzach PRL niekłamanym respekt.

Tym samym został otwarty nowy rozdział w skomplikowanych trójstronnych stosunkach pomiędzy rządem PRL, Episkopatem Polski oraz Stolicą Apostolską, rozdział, który stwarzał nowe, realne perspektywy powrotu do rozwiązań prawnych sankcjonujących byt Kościoła katolickiego na warunkach zbliżonych do tych, jakie zapisano w konkordacie z 1925 r. I to pomimo że rozmowy prowadzone były w realiach konstytucji PRL z 1952 r., która znacznie ograniczała możliwości Kościoła w porównaniu z Konstytucją marcową 1921 r. – najbardziej prokościelną ustawą zasadniczą w dziejach odrodzonej po rozbiorach Polski.

Efektom rozmów zainicjowanych na początku lat 80. był projekt ustawy o stosunkach państwa i Kościoła katolickiego, paraflowany przez obie strony 14 grudnia 1983 r., pół roku po drugiej pielgrzymce Jana Pawła II do Polski¹⁹. Mimo paraflowania projektu nie doszło wówczas do uchwalenia ustawy, gdyż otwarcie sprzeciwiła się temu część obozu władzy. Dopiero w roku 1987, gdy Jan Paweł II trzeci raz nawiedził ojczyznę z apostolską wizytą, z inicjatywy rządu powrócono do kwestii sformalizowania stosunków z Kościołem i podjęto nawet próby skonstruowania treści konkordatu przy aprobacie Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu. Warto także wspomnieć, że jedna z tzw. ustaw wyznaniowych – ustawa o gwarancji sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r. – kładła podwaliny pod uzgodnienie przyszłego tekstu konkordatu.

Do głównych elementów tego dokumentu należało określenie wstępnych warunków podpisania przyszłej umowy między PRL a Watykanem. Dlatego też we wspomnianej ustawie, uchwalonej na trzy tygodnie przed pierwszymi po wojnie częściowo wolnymi wyborami, zamieszczono lakoniczny, acz bardzo znaczący zapis: *jeżeli ratyfikowane umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej*²⁰, który w domyśle odsyłał do przyszłego konkordatu.

¹⁷ *Dziesięć lat...*, s. 26.

¹⁸ *Tamże*, s. 27.

¹⁹ *Tamże*, s. 26.

²⁰ *Tamże*.

Wspomniane wybory zostały poprzedzone przez obrady Okrągłego Stołu, toczone od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r., tak więc można założyć, że okoliczności związane z przemianami ustrojowymi przyczyniły się do uchwalenia tzw. ustaw wyznaniowych, i tym samym uznać, że były naturalną ich konsekwencją. Zdaniem wielu duchownych Kościoła katolicki paradoksalnie stanął wówczas w obliczu wielkiego niebezpieczeństwa, a dążenie niektórych środowisk politycznych do wymanewrowania Kościoła z życia publicznego uzyskiwało posłuch dużej części opozycji określającej się mianem laickiej. Stąd, podkreślając udział Kościoła w obaleniu ustroju komunistycznego, jednocześnie ostrzegano przed utworzeniem państwa wyznaniowego i klerykalnego²¹. Nie zmniejszyło to jednak determinacji Episkopatu Polski w konsekwentnej realizacji dążeń, których celem było podpisanie konwencji pomiędzy Stolicą Apostolską i władzami polskimi.

Przeciwnie, po wznowieniu stosunków dyplomatycznych między Polską a Watykanem 17 lipca 1989 r. stało się jasne, że konkordat zostanie zawarty w stosunkowo nieodległej perspektywie. Było to jedno z kluczowych zadań nowego, pierwszego od czasów przedwojennych nuncjusza apostolskiego, którym Jan Paweł II mianował abp. Józefa Kowalczyka. Była to nominacja dość nietypowa, gdyż zazwyczaj nuncjusze w poszczególnych krajach byli obywatelami innych państw niż to, w którym mieli reprezentować Stolicę Apostolską.

KONTROWERSYJNY PROJEKT NUNCJUSZA

Konkordat to charakterystyczny dla europejskiej kultury prawnej instrument normalizacji stosunków między dwiema społecznościami odmiennego typu – Kościołem i państwem – do których należą jednocześnie ci sami ludzie (jako wierni i jako obywatele)²². Uzgadnianie jego treści w trudnym okresie przemian ustrojowych w Polsce zaowocowało jednak częstym zawieszaniem prac, a obie strony zgłaszały wiele poprawek, które były nie do zaakceptowania przez drugą stronę. Wspomniana już próba negocjacji podjęta w 1987 r. przez stronę rządową zakończyła się niepowodzeniem i odrzuceniem projektu konwencji przez Stolicę Apostolską. Ostatecznie dopiero we wrześniu 1991 r. nuncjusz apostolski w Polsce Józef Kowalczyk przekazał ministrowi spraw zagranicznych Krzysztofowi Skubiszewskiemu projekt konkordatu, którego autorzy do dnia dzisiejszego nie są jednoznacznie określone²³. Wiadomo jedynie, że był to projekt Kościoła katolickiego, jednak czy pochodził on ze Stolicy Apostolskiej, czy też z Episkopatu Polski i kto personalnie był jego autorem, pozostaje tajemnicą. Do mediów docierały pogłoski, że autorami projektu byli polscy biskupi, jednak były to informacje szczątko-

²¹ Z. Zieliński, *Kościół w Polsce...*, s. 397.

²² *Podstawy regulacji stosunków państwo–Kościół w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej. I fondamenti della regolazione delle relazioni stato–Chiesa nella Repubblica di Polonia e nella Repubblica Italiana*, red. P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisławski, Lublin 2010, s. 148.

²³ *Dziesięć lat...*, s. 28.

we i niepotwierdzone. Nie jest nawet pewne, czy jeżeli polska strona kościelna faktycznie stała za tym tajemniczym projektem, to był on konsultowany w Watykanie²⁴.

Przedstawiony projekt z 1991 r. zmierzał generalnie do nadania Polsce charakteru katolickiego państwa wyznaniowego, podporządkowania władz państwowych władzom kościelnym, a prawa państwowego – prawu kanonicznemu. Nakładał na państwo obowiązek finansowania różnych dziedzin działalności Kościoła, przestrzegania przez instytucje państwowe wartości chrześcijańskich, negował zasadę równouprawnienia wyznań i odrzucał neutralny charakter państwa²⁵. Oto najbardziej charakterystyczne, a zarazem kontrowersyjne zapisy projektu konkordatu z 25 października 1991 r.:

Art. 1. Rzeczpospolita Polska uwzględnia w swym ustawodawstwie fakt, że religia katolicka jest wyznawana przez zdecydowaną większość społeczeństwa polskiego.

Art. 2. Rzeczpospolita Polska potwierdza, że Kościół katolicki jest w swoim zakresie spraw organizacją niezależną i suwerenną.

Art. 4. Rzeczpospolita Polska uznaje osobowość publicznoprawną Kościoła katolickiego.

Art. 5. Państwo zapewnia Kościołowi katolickiemu zarządzanie majątkiem, ale tylko zgodnie z prawem kanonicznym.

Art. 7. Nie ma żadnych ograniczeń dotyczących obywatelstwa kandydatów na biskupów.

Art. 10. O statusie duszpasterstwa wojskowego decyduje wyłącznie Stolica Apostolska.

Art. 11 ust. 4. Prawomocne wyroki stwierdzające nieważność małżeństwa wydawane przez sądy kościelne, zaopatrzone kościelnym dekretem wykonawczym, a także dyspensy papieskie od małżeństwa niedopełnionego są uznawane przez państwo za obowiązujące. W celu dokonania odpowiednich adnotacji kompetentne władze kościelne przesyłają powiadomienie o wyroku lub dyspensie do właściwego urzędu stanu cywilnego.

Art. 12 ust. 1. Państwo gwarantuje, że nauczanie i wychowanie dzieci i młodzieży będzie uwzględniało chrześcijańskie zasady etyki i wartości.

Art. 12 ust. 2. Nauka religii jest włączona w plan zajęć szkolnych.

Art. 12 ust. 3. Nauczyciele religii wchodzi w skład rady pedagogicznej.

Art. 12 ust 4. Zapewnia się Kościołowi prawo katechizacji także na wyższych uczelniach.

*Art. 13 ust. 4. Szkoły wszelkich rodzajów zakładane przez Kościół katolicki będą doto-
wane na równi ze szkołami publicznymi.*

Art. 14 ust. 3. Podobnie zakładane przez Kościół uniwersytety, akademie i inne wyższe uczelnie subwencjonowane są przez państwo na równi z uczelniami państwowymi.

Art. 16. Stowarzyszenia katolickie, publiczne i prywatne podlegają tylko prawu kanonicznemu. Uzyskują osobowość prawną przez wpis do rejestru sądowego na podstawie wniosku władz kościelnych.

Art. 20. Prawo nabywania, posiadania i zbywania nieruchomości oraz innych praw odbywa się wyłącznie na podstawie prawa kościelnego. (Ani słowa o prawie polskim).

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże. Częściowa opinia Michała Pietrzaka dotycząca projektu konwencji ze Stolicą Apostolską z 25 X 1991.

To tylko niektóre zapisy zawarte w zaproponowanym przez nuncjusza Józefa Kowalczyka projekcie konkordatu. Zgodnie z procedurą każdy projekt umowy międzynarodowej musi przejść tzw. ścieżkę legislacyjną, a jednym z bezwzględnych wymogów tej ścieżki są uzgodnienia międzyresortowe. Także w odniesieniu do tego projektu poszczególne resorty zobowiązane były do jego zaopiniowania. Większość sformułowań spotkała się z zastrzeżeniami, uwagami i wątpliwościami resortów²⁶. Można się było spodziewać takich reakcji, biorąc pod uwagę skrajność projektu, jednak znając sztukę negocjacji, której instytucjom Kościoła z racji wielowiekowego doświadczenia nie brakuje, można przyjąć, że była to daleko idąca propozycja wyjściowa do konsultacji, których rezultatem będą częściowe ustępstwa.

Biuro ds. Wyznań Urzędu Rady Ministrów zgłosiło uwagę do art. 1, że wprowadza on kryterium wyznaniowe do polskiego systemu prawnego²⁷. Ponadto zauważono, że przepis ten narusza Konstytucję RP, która mówi o państwie świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań. Z kolei Urząd ds. Wyznań negował ten przepis dlatego, że naruszał on zasadę równouprawnienia wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych w Polsce. Ministerstwo Sprawiedliwości natomiast proponowało, by na wstępie rozważyć problem, w jakim stopniu projekt konwencji reguluje stosunki między Polską a Stolicą Apostolską, a w jakim zakresie prawa i obowiązki obywateli polskich²⁸. Ministerstwo Spraw Zagranicznych pytało z kolei, jak ma rozumieć zapis, że Rzeczpospolita uwzględnia w swoim ustawodawstwie związki zdecydowanej większości społeczeństwa polskiego z Kościołem katolickim; czy miało to np. oznaczać, że do polskiego systemu prawnego będą wprowadzone nakazy i zakazy wynikające z religii? Ministerstwo Finansów, konfrontując treść art. 2 z innymi artykułami projektu konkordatu, stwierdziło, że przewiduje on niezależność i suwerenność Kościoła katolickiego i państwa, ale w wielu innych artykułach konwencja przyznaje organizacjom i instytucjom kościelnym kompetencje większe niż instytucjom państwowym, a prawu kanonicznemu podporządkowuje prawo państwowe (art. 4 ust. 2 i 3, art. 8 ust. 4, art. 11, art. 16)²⁹.

Zdecydowanie najwięcej uwag zostało zgłoszonych do art. 11 projektu konwencji, który zakładał zawieranie ślubów kościelnych ze skutkami cywilnymi. Ministerstwo Sprawiedliwości pytało, czy szczegółowa regulacja tej kwestii ma być zawarta w konkordacie czy kodeksie rodzinnym. Zdaniem resortu sprawiedliwości niedopuszczalne było wpisywanie zawarcia małżeństwa kanonicznego do rejestru urzędu stanu cywilnego niezależnie od woli nupturientów³⁰. Uwagi do art. 11 zgłosiło także Ministerstwo Edukacji Narodowej, argumentując, że proponowane rozwiązania trybu zawierania małżeństw grożą nawrotem do sytuacji istniejącej w Polsce centralnej w latach międzywojennych, kiedy obowiązywało tam prawo małżeńskie z 1836 r. MEN uznało za niedopuszczalne,

²⁶ *Tamże*, s. 29.

²⁷ *Tamże*.

²⁸ *Tamże*.

²⁹ *Tamże*.

³⁰ *nupturient* – osoba mająca zawrzeć kościelny związek małżeński.

że małżonkowie dowiadują się *ex post*, czy ich małżeństwo wywołuje skutki cywilne, czy nie. Ministerstwo Finansów obawiało się jeszcze innej sytuacji, można by rzec pułapki, w art. 11. Chodzi mianowicie o to, że z chwilą wejścia konkordatu w życie z polskiego ustawodawstwa zniknie całkowicie instytucja ślubów cywilnych, a to by oznaczało, że znikną również rozwody. Na podobnym stanowisku stał także resort spraw zagranicznych, który opowiadał się za utrzymaniem *status quo* w sprawie zawierania małżeństw, a także uważał, że o nieważności zawartego małżeństwa powinny decydować sądy cywilne w oparciu o kodeks cywilny, a nie kodeks prawa kanonicznego³¹.

Również art. 12 ust. 1 doczekał się uwag ze strony MSZ, które uważało, że – na wzór konkordatu zawartego z Hiszpanią w 1953 r. – wprowadza on szkołę wyznaniową poprzez zapis o nauczaniu i wychowaniu dzieci i młodzieży w duchu chrześcijańskich zasad wartości i etyki. Resort spraw zagranicznych stawiał pytania, czy to ma oznaczać, że także dzieci niewychowywane w duchu religii katolickiej będą temu podporządkowane. Naruszałoby to ich wolność sumienia. Został także podniesiony argument, czy w ogóle w takiej umowie międzynarodowej, jaką jest konkordat, powinny się znaleźć zapisy i zobowiązania wobec Stolicy Apostolskiej, że Rzeczpospolita Polska nie będzie dyskryminować osób o odmiennym wyznaniu oraz niewierzących, skoro uczyniła to już w umowach międzynarodowych wielostronnych, których sygnatariuszem była także Stolica Apostolska³².

Trudno się nie zgodzić z taką argumentacją Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wynikała ona, po pierwsze, z innych umów międzynarodowych ratyfikowanych przez stronę polską, w których polscy obywatele mieli zagwarantowane wszelkie swobody obywatelskie, w tym związane ze światopoglądem, i które to konwencje zostały podpisane i ratyfikowane przez Stolicę Apostolską; po drugie, właśnie taki zapis, że dzieci i młodzież będą wychowywane w duchu zasad chrześcijańskich, kolidowałby z wolnościami i swobodami obywatelskimi.

W kolejnych uwagach resortu spraw zagranicznych została podniesiona kwestia dotycząca młodzieży szkół ponadpodstawowych. Chodzi o art. 12 ust. 2, który zdaniem resortu pozbawiałby uczniów niektórych praw gwarantowanych przez polskie ustawodawstwo. Dla przypomnienia, wspomniany zapis projektu konkordatu brzmiał następująco: *Nauka religii włączona jest w plan zajęć szkolnych*. Prawdopodobnie chodziło o ewentualne niebranie udziału w lekcjach religii osób o innym wyznaniu lub niewierzących i możliwe skutki dyscyplinarne wobec takich uczniów. Resort spraw zagranicznych nie rozwinął w swej opinii tego zagadnienia, odnosząc się krótko jedynie do praw gwarantowanych przez polskie ustawodawstwo.

Kolejny fragment art. 12, do którego zgłaszał zastrzeżenia resort ministra Skubiszewskiego, to ust. 3. Chodziło o ewentualne odwołanie przez biskupa nauczyciela religii, który przecież jest jednocześnie osobą duchowną i świecką i w chwili nominacji na nauczyciela religii nabywa wszelkich praw nauczyciela, a w przypadku odwołania go przez biskupa mógłby zaskarżyć go do sądu pracy z powodu bezpodstawnego zwol-

³¹ *Dziesięć lat...*, s. 30.

³² *Tamże*.

nienia. Ministerialni eksperci pytali, co będzie, gdy biskup zwolni nauczyciela z powodów, których polskie ustawodawstwo nie przewiduje. Chodziło o ewentualną kwestię mianowania nauczycieli religii: w szkole państwowej powinna mianować nauczyciela władza państwowa, w tym przypadku natomiast działałoby się to na wniosek władzy kościelnej – brzmiała sugestia resortu.

Kolejnym problemem do rozwiązania było finansowanie nauki religii. Projekt zakładał, że koszty z tym związane poniesie państwo, to z kolei prowadziło do sytuacji, w której niekatolicy finansowaliby w części naukę religii katolików. Art. 12 ust. 4 budził z kolei wątpliwości, czy na wyższych uczelniach powinna być prowadzona katechizacja i kto ma ją opłacać³³.

RZĄDOWA KONTRPROPOZYCJA

Wszystkie opinie i ekspertyzy zgłoszone przez poszczególne resorty do projektu konwencji zaproponowanej przez Kościół katolicki stały się podstawą do opracowania tym razem rządowego projektu konkordatu, sygnowanego datą 12 marca 1993 r.³⁴ Projekt rządowy był faktycznie odpowiedzią na kościelny, zgłoszony przez nuncjusza apostolskiego w Polsce niemal dwa lata wcześniej, i znacznie się od niego różnił. Osłabiał wyznaniową wymowę konkordatu i wyrażał znacznie większą troskę o interesy państwa, choć można by postawić pytanie, czego Polacy bardziej oczekują: państwa świeckiego czy też władzy, która będzie postępować w oparciu o zasady etyki płynące z religii bliższej największej części społeczeństwa? Podobnie jak w przypadku projektu kościelnego, autorzy rządowej kontrproponycji do dnia dzisiejszego również pozostają nieznani.

Kluczowe zmiany kontrprojektu dotyczyły następujących kwestii: art. 1 – „suwerenność” państwa i Kościoła została zastąpiona słowem „autonomiczność”; art. 3 – usunięto pojęcie „osobowość publicznoprawna Kościoła”; art. 1 projektu kościelnego – skreślono stwierdzenie o uwzględnieniu przez ustawodawstwo polskie faktu wyznawania przez większość społeczeństwa religii katolickiej; art. 4 – dodano, że wykonywanie jurysdykcji odbywa się na podstawie prawa kanonicznego, a zarządzanie majątkiem kościelnym także na podstawie prawa polskiego; art. 6 – na stanowiska arcybiskupów, biskupów i kościelnych osób prawnych powoływani będą obywatele polscy; art. 7 – wykonywanie kultu religijnego odbywać się będzie na podstawie prawa polskiego; art. 9 – wprowadzono udział władz państwowych przy zatwierdzaniu statutu Katolickiego Duszpasterstwa Wojskowego; art. 10 – wprowadzono wyłączną właściwość sądów polskich do orzekania w sprawach ważności małżeństwa cywilnego; art. 11 – przyznano uczniom w szkołach ponadpodstawowych prawo samodzielnego decydowania o uczestnictwie w nauce religii oraz przyznano Ministerstwu Edukacji Narodowej uprawnienia do udziału w opracowywaniu programu nauczania religii katolickiej, a także usunięto naukę religii ze szkół wyższych; art. 13 – szkoły prowadzone przez Kościół katolicki mia-

³³ *Tamże*.

³⁴ *Tamże*, s. 31.

ły być finansowane na zasadach określanych w ustawach polskich, a katolickie szkoły wyższe miały podlegać prawu dotyczącemu szkół wyższych niepaństwowych; art. 15 – stowarzyszenia katolickie miały podlegać prawu o stowarzyszeniach, a obrót majątkiem kościelnym miał się odbywać w zgodzie z przepisami prawa państwowego³⁵.

Zdaniem wielu znawców tej problematyki rewizja projektu konkordatu przedstawionego przez Kościół w październiku 1991 r. dokonana przez stronę rządową zmieniła go diametralnie na propaństwowy, choć wczytując się w naniesione poprawki, można uznać, że był on po prostu mniej radykalny i w większym stopniu uwzględniał interesy państwa, pozostając jednak wrażliwym na oczekiwania Kościoła.

Po wznowieniu w 1989 r. stosunków dyplomatycznych między Stolicą Apostolską a władzami PRL przeniesienie konwencji na płaszczyznę układu o charakterze międzynarodowym było o tyle łatwiejsze, że między negocjatorami – rządem polskim i Stolicą Apostolską – przynajmniej formalnie nie stał Episkopat Polski, co w przeszłości stanowiło przeszkodę, a nawet obrazę w rozumieniu komunistycznych władz³⁶.

Jako że nie minęło jeszcze 30 lat od rokowań prowadzonych na początku lat 90. między delegacjami obu stron, ich protokoły pozostają tajne. Nie znamy zatem szczegółów tych spotkań ani treści obustronnie proponowanych poprawek. Niemożliwe jest też wychwycenie klimatu, jaki towarzyszył tym rozmowom, a także poznanie stosunku poszczególnych osób uczestniczących w rozmowach do propozycji konkretnych zapisów; nie wiadomo również, czy ostateczne treści końcowych zapisów umowy były przyjmowane w drodze koncyliacji czy też w niektórych sprawach ogłaszano głosowania. Trudno dziś na te pytania odpowiedzieć, tak jak trudno będzie nawet po odtajnieniu protokołów z negocjacji ustalić, kto tak naprawdę był autorem projektów konkordatu – zarówno w wersji kościelnej, jak i rządowej.

CZY RZĄD PRZEKROCZYŁ UPRAWNIENIA?

Determinacja rządu Hanny Suchockiej do podpisania umowy ze Stolicą Apostolską oraz pragnienie zakończenia tej procedury ze strony Watykanu były tak duże, że zdecydowano się na to pod rządami Małej Konstytucji z 17 października 1992 r., będącej w istocie skróconą i zmodyfikowaną wersją ustawy zasadniczej z 1952 r. Zrodziło to problem konstytucyjnego upoważnienia rządu do podpisania konkordatu, do czego zdaniem części ekspertów rząd nie miał delegacji. Zarzut był poważny i dotyczył naruszenia art. 82 ust. 2 Małej Konstytucji³⁷. Brzmienie powyższego artykułu nakazywało regulowanie sytuacji prawnej i majątkowej Kościoła katolickiego w formie ustawy. Ten spór natury prawnej i konstytucyjnej nigdy nie znalazł jednoznacznego rozstrzygnięcia przedstawicieli doktryny, a Trybunał Konstytucyjny nigdy się tą sprawą nie zajął³⁸.

³⁵ *Tamże*.

³⁶ Z. Zieliński, *Kościół w Polsce...*, s. 405.

³⁷ *Dziesięć lat...*, s. 32.

³⁸ *Tamże*.

Zarzut braku delegacji, a co za tym idzie – braku konstytucyjnego upoważnienia rządu do zawarcia konkordatu był głównym argumentem przeciwników podpisania tej umowy. Równolegle do wspomnianego deliktu konstytucyjnego pojawiło się pytanie, dlaczego Hanna Suchocka, narażając się na tak poważne konsekwencje, nie poczekała zarówno z negocjacjami, jak i podpisaniem konkordatu do momentu, kiedy będzie już uchwalona nowa konstytucja, nad którą prace były już zaawansowane.

Argumenty podnoszone przez oponentów umowy ze Stolicą Apostolską były tym słuszniejsze, iż sytuacja polityczna i większość parlamentarna rządu Hanny Suchockiej były wówczas niestabilne. Przypomnijmy, że gabinet stracił większość parlamentarną 28 maja 1993 r., a dzień później prezydent Lech Wałęsa skorzystał z uprawnień przypisanych mu w Małej Konstytucji i rozwiązał parlament, rozpisując przedterminowe wybory. Tym samym Hanna Suchocka pozostała premierem tylko do 26 października 1993 r.

Wszystkie te okoliczności *de facto* osłabiały politycznie mandat gabinetu Suchockiej, który mimo to konsekwentnie realizował plan dokończenia negocjacji i podpisania konkordatu. Nastąpiło to 28 lipca 1993 r., czyli dwa miesiące po przegłosowaniu przez Sejm wotum nieufności wobec rządu. Być może premier Suchocka zdawała sobie sprawę z niepowtarzalnych okoliczności, które towarzyszyły negocjacjom tego traktatu i olbrzymiej szansy, by po ponad 40 latach powrócić do pełnych oficjalnych stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską.

Drugi zarzut po kwestionowaniu konstytucyjnego upoważnienia rządu do prowadzenia rozmów i podpisania konkordatu dotyczył jego wpływu na treść przyszłej konstytucji, a mianowicie: czy brzmienie porozumienia ze Stolicą Apostolską nie będzie ograniczać suwerenności posłów i senatorów pracujących nad nową ustawą zasadniczą, *a priori* narzucając przyjęcie konkretnych zapisów. Trudno zaprzeczyć, że twórcy konstytucji zostali postawieni przed faktami dokonanymi i nie mieli zbyt wielkiego pola manewru w obliczu zapisów konkordatu z 1993 r. Bardzo mało prawdopodobna byłaby otóż taka sytuacja, że zaledwie kilka lat po podpisaniu konkordatu w obliczu nowej Konstytucji z 1997 r. władze ponownie zasiadłyby do stołu negocyjacyjnego ze stroną kościelną w celu zrewidowania umowy ze Stolicą Apostolską. Hanna Suchocka prawdopodobnie zdawała sobie sprawę z tego, że ewentualny skład przyszłego parlamentu, w którym dominującą pozycję mogli zdobyć postkomuniści (tak się zresztą stało), mógłby poważnie skomplikować podpisanie umowy z Watykanem. Wiele wskazuje, że intuicja ówczesnej premier zdecydowała ją i zdopingowała do przyspieszenia i zakończenia negocjacji.

Nowy, wyłoniony we wrześniu 1993 r. skład Sejmu, w którym 37,2% mandatów zdobył Sojusz Lewicy Demokratycznej, stwarzał niewielkie szanse na to, że będący jego emanacją rząd doprowadzi do podpisania konkordatu. A nawet gdyby tak się stało, umowa ze Stolicą Apostolską brzmiałaby zupełnie inaczej. W tym czasie jednak była ona już zawarta i oczekiwała na ratyfikację. Kwestionowanie *post factum* zapisów tego dokumentu byłoby afrontem nie tyle wobec Watykanu, ile papieża Polaka, a na to żaden rząd wprost nie mógł sobie pozwolić. Pośrednio miało to jednak miejsce, gdyż procedura ratyfikacyjna trwała długie cztery lata.

Podkreślmy raz jeszcze, że przyjęte przez rząd Hanny Suchockiej szybkie tempo prac nad umową ze Stolicą Apostolską doprowadziło do tego, że grono przeciwników tego porozumienia zostało powiększone o osoby, które kwestionowały ją od strony prawno-konstytucyjnej, a to był dużo poważniejszy zarzut aniżeli sprzeciw wynikający z przekonań światopoglądowych czy przesłanek politycznych.

Zastrzeżenia prawnokonstytucyjne dotyczące konkordatu odnoszą się do działań w dwóch okresach: pierwszy to cały okres negocjacyjny, w trakcie którego uzgodniono ostateczną treść umowy ze Stolicą Apostolską i ją parafowano. Okres drugi to procedura ratyfikacyjna. Zgodnie z ówczesnie obowiązującym prawem mogła ona być przeprowadzona na dwa sposoby, a zdaniem niektórych znawców doktryny nawet na trzy, włączając w to ogólnonarodowe referendum.

Przypomnijmy: treść umowy uzgodniono w czasie, kiedy obowiązywała tzw. Mała Konstytucja z 1992 r., która w pewnej części podtrzymała zapisy konstytucji komunistycznej z 1952 r. Art. 82 ust. 2 regulował tę kwestię, nie przewidując w ogóle konkordatu czy też umowy międzynarodowej jako narzędzia regulacji stosunków państwo–Kościół³⁹. Powyższa regulacja konstytucyjna stwierdzała bowiem *explicite*, że *zasady stosunku państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy*. Specjaliści od doktryny nie potrafili wypracować spójnej opinii w tej kwestii⁴⁰.

Taka argumentacja przeciwników konkordatu była i pozostała bardzo trudna do zakwestionowania, gdyż regulacja ta *expressis verbis* wymuszała na ustawodawcy, aby stosunki ze Stolicą Apostolską, ale także z innymi związkami wyznaniowymi były uregulowane w ustawie, a nie odsyłały do umowy międzynarodowej.

Z całą pewnością jednym z czynników determinujących pracę nad umową był fakt, że w 1925 r. Polska miała podpisaną ze Stolicą Apostolską konwencję, co mogło dodatkowo mobilizować gabinet Hanny Suchockiej do ponownego zawarcia przez nasz kraj tej szczególnej umowy. Można się dzisiaj zastanawiać, czy twórcy Małej Konstytucji z 1992 r. zapomnieli, czy też nie przewidzieli takiej sytuacji, nie rewidując art. 82 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1952 r., czy też przemilczeli i pominęli ten przepis celowo.

Przedstawiciele doktryny broniący rządu premier Suchockiej przed zarzutami, iż nie miał on konstytucyjnego uprawnienia do związania się umową ze Stolicą Apostolską, przytaczali także brzmienie art. 52 ust. 2 pkt 7 Małej Konstytucji. Przewidywał on, że Rada Ministrów *utrzymuje stosunki i zawiera umowy międzynarodowe z rządami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi*. Specjaliści kwestionujący legalność zawarcia konkordatu twierdzą z kolei, że w ówczesnym stanie prawnym przepis art. 52 ust. 2 pkt 7 nie mógł być wystarczającą podstawą do zawarcia konkordatu, a świadczą o tym – ich zdaniem – co najmniej dwie przesłanki.

Po pierwsze, klauzula kompetencyjna cytowanego przepisu miała charakter *lex generalis*, gdy tymczasem dyspozycja z art. 82 ust. 2 nosiła wyraźnie znamiona

³⁹ *Dziesięć lat...*, s. 40.

⁴⁰ Przegląd różnego rodzaju stanowisk i punktów widzenia zob. *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993-1996*, wybór Cz. Janik, red. B. Górowska, Warszawa 1997.

*lex specialis*⁴¹. Taka sytuacja sprowadzała problem do konkluzji, że co prawda Rada Ministrów miała ogólne kompetencje do zawierania umów międzynarodowych, lecz z mocy wskazania konstytucyjnego były z nich wyłączone regulacje o charakterze wyznaniowym, zwłaszcza w aspekcie *stricte* instytucjonalnym⁴². Drugi argument wydaje się nieco słabszy i trudno go jednoznacznie bronić: jak mianowicie zakwalifikować Stolicę Apostolską na arenie międzynarodowej – jako państwo, organizację międzynarodową czy też szczególną organizację. Z całą pewnością Stolica Apostolska posiada wszelkie atrybuty pełnoprawnego podmiotu prawa międzynarodowego, jednak wydaje się, że ostatecznie jest podmiotem *sui generis*, czyli podmiotem szczególnym. Art. 52 ust. 2 pkt 7 Małej Konstytucji *expressis verbis* wskazywał tylko dwa podmioty prawa międzynarodowego, z którymi polski rząd mógł podejmować negocjacje i z wiązać się umową – to państwa i organizacje międzynarodowe. Przyjmując taką argumentację, wypada uznać, że zarówno wskazanie w konstytucji z 1952 r., iż to ustawa reguluje stosunki ze związkami wyznaniowymi, jak i art. 52 Małej Konstytucji z 1992 r. to niewystarczająca podstawa prawna do związania się rządu polskiego umową międzynarodową ze Stolicą Apostolską.

Zwolennicy umowy ze Stolicą Apostolską argumentowali, że tego typu konwencja jest aktem niezbędnym, którego zawarcie stanowi obowiązek państwa ze względu na skromne regulacje konstytucyjne, które nie mogą być jedyną podstawą ładu wyznaniowego w Polsce⁴³.

Ostatni etap zawierania umowy międzynarodowej, jaką jest konkordat, stanowi ratyfikacja. W sytuacji prawnej stabilności państwa cała procedura ratyfikacyjna jest ściśle określona w konstytucji, jednak w omawianym okresie Polska znajdowała się pod rządami tymczasowej ustawy zasadniczej. Formalnie wciąż obowiązywała konstytucja z 1952 r., częściowo zmieniona Małą Konstytucją w 1992 r., dlatego też postanowiono, że ratyfikacja umowy ze Stolicą Apostolską zostanie odłożona do czasu uchwalenia nowej konstytucji, co ostatecznie nastąpiło 2 kwietnia 1997 r. Takie postawienie sprawy implikuje szereg wątpliwości prawnych, jak i pewnych konwenansów konstytucyjnych, które co prawda w naszym kraju nie są tak rozbudowane jak np. w Wielkiej Brytanii, mimo wszystko jednak sytuacja stała się niecodzienna.

Wejście w życie nowej konstytucji zdezaktualizowało część kontrowersji, jakie pojawiły się w momencie podpisania przez rząd konkordatu i przedłożenia go do procedury ratyfikacyjnej. Część argumentów krytycznych została wytrącona przez Sejm w 1994 r., kiedy to, podejmując uchwałę o trybie prac nad ustawą ratyfikacyjną, zdecydowano o prolongowaniu terminu ratyfikacji konkordatu do momentu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej⁴⁴. Tryb ratyfikacji konkordatu także został zakwestionowany przez wielu jego przeciwników, jednak to zagadnienie wymagałoby odrębnej, szczegółowej analizy problemu, jakim jest rygor ratyfikacyjny i wybór trybu ratyfikacji.

⁴¹ *Dziesięć lat...*, s. 41.

⁴² *Tamże*.

⁴³ J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 53 i nast.; W. Góralski, *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998, s. 24.

⁴⁴ *Tamże*, s. 44.

Z kronikarskiego obowiązku dodajmy zatem tylko, że dokument ratyfikacyjny został przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego podpisany w Warszawie 23 lutego 1998 r. Tego samego dnia w Watykanie podpisał go papież Jan Paweł II, a umowa weszła w życie 25 kwietnia 1998 r.

WĄTPLIWOŚCI POZOSTAŃ

Z perspektywy ponad 20 lat, jakie upłynęły od podpisania konkordatu, nawet uznając taką argumentację, trudno wytaczać kontrargumenty, że cały proces tworzenia tej umowy był pod względem formalnym przejrzysty i nie budzi wątpliwości. Przeciwnie, jest ich wiele i warto zdawać sobie z nich sprawę, nawet przy założeniu, że nigdy nie zostaną rozwiązane, a sam konkordat znakomicie sprawdza się w praktyce. Podsumowując, należy zatem uznać, że w stanie prawnym, który obowiązywał w 1993 r., nie było konstytucyjnych podstaw do zawarcia konkordatu ze Stolicą Apostolską, a jedyną na tamte lata dopuszczalną formą układania relacji z Kościołem katolickim była ustawa, co jednoznacznie rozstrzygał art. 82 ust. 2 konstytucji z 1952 r. Ponadto wydaje się, iż należy się zgodzić ze stanowiskiem, że podpisanie konkordatu obaliło jedną z podstawowych zasad ładu konfesyjnego ustanowionego przez konstytucję, mianowicie równego traktowania wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych w Polsce⁴⁵.

BIBLIOGRAFIA

- Ajnenkiel A., *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 1: *W dobie rozbiorów*, Warszawa 1989.
- Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. Cz. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009.
- Góralski W., *Konkordat Polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998.
- Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993-1996*, wybór Cz. Janik, red. B. Górowska, Warszawa 1997.
- Krukowski J., *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999.
- Podstawy regulacji stosunków państwo-Kościół w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej. I fondamenti della regolazione delle relazioni stato-Chiesa nella Repubblica di Polonia e nella Repubblica Italiana*, red. P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisławski, Lublin 2010.
- Rudzka J., *Konkordaty polskie. Krótki rys historyczny*, Warszawa 1994, *Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. Seria Raporty*, nr 205 (R-14/94).
- W obronie ojczyzny i Kościoła. Komunistyczna bezpieka wobec biskupów polskich*, red. J. Marecki, F. Musiał, Kraków 2008, *Niezłomni*.
- Włodarczyk T., *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, t. 1, Warszawa 1986.
- Zieliński Z., *Kościół w Polsce 1944-2002*, Radom 2003.

⁴⁵ *Dziesięć lat...*, s. 43.

Mgr Robert WĘGRZYN (ur. 1968) – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Zajmuje się historią stanowienia prawa w Polsce oraz ciągłością prawną państwa polskiego ze szczególnym uwzględnieniem okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i następstw stanowionego prawa w tym okresie. Polski polityk i samorządowiec, w wyborach parlamentarnych w 2007 r. uzyskał mandat poselski w okręgu opolskim. Jako poseł zasiadał w sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Komisji Ustawodawczej oraz sejmowej komisji śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy policji, służb specjalnych, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości.