

Konkordat a Konstytucja RP

1. Uwagi wstępne

W dniu 28 lipca 1993 r. w Warszawie nastąpiło uroczyste podpisanie nowego Konkordatu między Stolicą Apostolską i Polską. W imieniu Stolicy Apostolskiej podpis złożył abp Józef Kowalczyk, nuncjusz apostolski w Polsce, a w imieniu Polski – prof. Krzysztof Skubiszewski, minister spraw zagranicznych RP. Konkordat z 1993 r. nie nawiązuje do poprzedniego z 1925 r., który został jednostronnie zerwany przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej 12 września 1945 r., pod zarzutem naruszenia go przez Stolicę Apostolską podczas II wojny światowej. Negocjacje nad nowym Konkordatem zostały podjęte po nawiązaniu tymczasowych stosunków dyplomatycznych między Stolicą Apostolską i Polską Ludową w 1974 r., ale nie doprowadziły do zadowalających wyników. Tekst zawartego Konkordatu jest rezultatem negocjacji, jakie zostały podjęte po przełomie ustrojowym i nawiązaniu stałych stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską w 1989 r. Intencją stron negocjujących nie była zmiana lub rewizja poprzedniego Konkordatu, ale przygotowanie całkowicie nowego, dostosowanego do nowych warunków społeczno-politycznych. Nowy Konkordat, zredagowany w dwóch językach polskim i włoskim, składa się z:

- preambuły, w której zostały podane motywy, jakimi kierowały się obie strony;
- 29 artykułów, w których zostały zawarte normy regulujące stosunki między Państwem i Kościołem Katolickim.

2. Preambuła

Założenia i racje, jakimi kierowały się Strony zawierającej Konkordat, są różnorodne. Z postanowień preambuły, wynika, że mają one charakter polityczny, socjologiczny, historyczny, aksjologiczny i prawny.

Motywytem politycznym jest wola trwałego i harmonijnego uregulowania wzajemnych stosunków między Kościołem i państwem w Polsce w nowych warunkach ustrojowych.

Za przesłankę natury socjologicznej uznać należy fakt, iż religia katolicka jest wyznawana przez większość społeczeństwa polskiego – około 95% współczesnego społeczeństwa należy do Kościoła Katolickiego. Racjami natury historycznej są:

- 1) konstruktywna rola, jaką Kościół odegrał w tysiącletnich dziejach Państwa Polskiego;
- 2) doniosłość wkładu, jaki papież Jan Paweł II wniósł we współczesne dzieje Polski;
- 3) uznanie przez Państwo wkładu Kościoła w rozwój osoby ludzkiej i jej praw. Są to wartości podstawowe dla wszystkich ludzi, zarówno chrześcijan, jak i niechrześcijan, wierzących i niewierzących.

Każda Strona uwzględniła również podstawy swego prawa. Strona państwowa – zasady konstytucyjne i ustawy, a Stolica Apostolska zasady Soboru Watykańskiego II dotyczące wolności religijnej i relacji między Kościołem i państwem oraz przepisy prawa kanonicznego.

Należy również zauważyć, że Konkordat jest dwustronną umową, której celem jest ochrona praw człowieka do wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym. W hierarchii źródeł prawa umowa ta ma pierwszeństwo przed ustawą¹.

¹ J. Krukowski, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 259–260.

3. Konstytucyjne zasady warunkujące realizację Konkordatu

Skutki wejścia w życie Konkordatu określają konstytucyjne zasady dotyczące obowiązywania umów międzynarodowych, ratyfikowanych za uprzednią zgodą parlamentu. Zasady te zostały zawarte w art. 8, 9, 25, 87 i 91 Konstytucji RP z 1997 r.²

Ustrojodawca polski w art. 8 ust. 1 stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a tym samym wprowadza prymat Konstytucji nad wszystkim źródłami prawa. Z zasady tej wynika uprawnienie do kontroli zgodności Konkordatu z Konstytucją ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 9 Konstytucji przewiduje, iż „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Przepis ten zawiera zasadę generalnej przychylności polskiego porządku prawnego wobec norm prawa międzynarodowego, stwarzając domniemanie ich inkorporacji do porządku krajowego. Z tego wynika zobowiązanie wszystkich organów władzy Rzeczypospolitej do przestrzegania norm konkordatowych – stosownie do postanowień art. 87 ust. 1 Konstytucji, Konkordat – jak każda umowa międzynarodowa – jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei – zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji – Konkordat, jak wszystkie umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą parlamentu, podlega bezpośredniemu stosowaniu, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej (czyli samowykonalność) oznacza, że zawarte w niej normy mogą być stosowane przez sądy i organy administracji, bez konieczności wydania regulacji ustawowej, chyba że normy te zostały tak sformułowane, że nie nadają się do bezpośredniego stosowania. Bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej polega na podejmowaniu na jej podstawie decyzji indywidualnych i konkretnych w postępowaniach przed właściwymi organami władzy publicznej. Jedynie w przypadku, gdyby umowa była ramowa, tj. obwarowana klauzulami

² J. Krukowski, *Konkordat Polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 85–89.

wykonawczymi, które czyniłyby jej stosowanie niemożliwym, należałoby oczekiwać uchwalenia odpowiedniej ustawy realizacyjnej³.

Zasada zawarta w art. 91 ust. 2 Konstytucji przesądza o nadrzędności Konkordatu, jak wszystkich umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie, nad ustawami. Nie należy więc stanowić takich ustaw, które byłyby sprzeczne z Konkordatem. A gdyby doszło do sprzeczności między postanowieniami Konkordatu i ustawy, należy uznać pierwszeństwo konkordatu nad ustawą. Zanim nastąpiłoby zastosowanie konkordatu, należałoby podjąć próbę pogodzenia ustawy z konkordatem. Mogłoby to polegać na nowelizacji ustawy, a gdyby takiej nowelizacji nie podjęto, należałoby dokonać odpowiedniej wykładni przepisów ustawy w duchu zgodnym z postanowieniami tej umowy⁴.

Zasada bezpośredniego stosowania Konkordatu obejmuje także prawo do ochrony sądowej, czyli prawo do wniesienia skargi przez tego, kto uważa się za pokrzywdzonego z powodu naruszenia gwarancji wpisanej do konkordatu⁵. Zgodnie z art. 91 Konstytucji RP nie ma charakteru samowystosowalnego taka norma konkordatowa, której zastosowanie w polskim porządku prawnym jest uzależnione od wydania ustawy. Biorąc pod uwagę art. 25 ust. 4, Konstytucji, który stanowi o mieszanej formie regulacji stosunków między państwem a Kościołem katolickim, należy stwierdzić, iż bezpośrednie stosowanie Konkordatu byłoby niemożliwe, gdyby wpisana do niego norma była niekompletna. Wówczas norma konkordatowa winna być uzupełniona jednostronnie przez ustawodawcę państwowego na drodze ustawowej, bądź na drodze

³ P. Winczorek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 117.

⁴ *Ibidem*, s. 117–118; A. Wyrozumska, *Formy zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu w porządku krajowym [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 56–57.

⁵ J. Rokita, *Realizacja postanowień Konkordatu 1993 w kontekście polskiego prawodawstwa państwowego [w:] Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, Kraków 1998, s. 53–58.

nowej umowy między Stolicą Apostolską i najwyższymi organami władzy RP lub między Konferencją Episkopatu Polski (jeśli otrzymała odpowiednie upoważnienie Stolicy Apostolskiej) i odpowiednim organem władzy państwowej w celu określenia kompletnych rozwiązań normatywnych⁶.

Odnosząc powyższe zasady do Konkordatu z 1993 r., należy stwierdzić, iż jest w nim tylko jeden artykuł zawierający *expressis verbis* klauzulę odsyłającą do ustawy. Jest to art. 10 ust. 6 – Sejm RP w celu wykonania tej delegacji uchwalił Ustawę o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁷. Wprowadzanie zmian do innych ustaw obowiązujących w momencie ratyfikacji Konkordatu określających sytuację Kościoła katolickiego w Polsce może nastąpić tylko w drodze porozumienia między jego suwerennymi Stronami.

Ocena realizacji konkordatu w krajowym porządku prawnym winna uwzględniać dwa aspekty: pozytywny i negatywny. Aspekt pozytywny polega na inkorporacji norm prawa konkordatowego do systemu prawa krajowego, obowiązku dostosowania norm krajowego prawa ustawowego do norm zawartych w umowie międzynarodowej, gdyby zaistniała między nimi sprzeczność, zgodnie z wymienioną wyżej zasadą zawartą w art. 91 ust. 2 oraz na obowiązku przestrzegania ich w praktyce. Aspekt negatywny polega z kolei na zakazie podejmowania przez obie Strony – zarówno przez organy władzy państwowej jak i kościelnej – aktów sprzecznych z gwarancjami wpisanymi do Konkordatu. Wymóg ten dotyczy nie tylko aktów stanowionych przez organy władzy, ale również czynności podejmowanych przez osoby prywatne.

⁶ B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i z Polską*, Lublin 2007, s. 105 i n.

⁷ *Źródła nieważności małżeństwa w świetle prawa kanonicznego* <http://vinculum.pl/index.php/pl/zrodla-niewaznoci-malzenstwa-w-swietle-prawa-kanonicznego.html>.

4. Zagadnienie zgodności Konkordatu z Konstytucją

Konstytucja w art. 25 ust. 1 gwarantuje wszystkim kościołom i innym związkom wyznaniowym równouprawnienie. Wynikają z tej zasady określone obowiązki organów władzy publicznej przy normowaniu wszelkich aspektów położenia prawnego kościołów i innych związków wyznaniowych oraz przy interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych. Zasada ta jest warta przypomnienia przy okazji omawiania zagadnień związanych z ratyfikacją konkordatu, gdyż wszystkie uprawnienia jakie uzyskał w nim Kościół Katolicki muszą być przyznane pozostałym kościołom i związkom wyznaniowym.

Stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi określają art. 25 ust. 2 i 3 oraz art. 53 ust. 7 Konstytucji. Nakazują one zachować władzom publicznym bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz zabraniają im zmuszania kogokolwiek do ujawniania swego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Ponadto nakazują państwu układać swe stosunki z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności, każdego w swoim zakresie działania, jak również współdziałać dla dobra człowieka i dobra wspólnego. W doktrynie spotkać można opinie, że przez zawarcie konkordatu Stolica Apostolska pragnęła oddziaływać na treść przygotowywanej konstytucji, bowiem zawartość merytoryczna, a także szata formalna art. 1 Konkordatu i art. 25 ust. 3 Konstytucji są te same.

Zgodna interpretacja treści ww. artykułów konstytucji jest zadaniem długotrwałym, a wobec użytych terminów, takich jak: „bezstronność”, „autonomia”, „niezależność”, „swoje zakres”, „poszanowanie” wymagać będzie przede wszystkim obiektywizmu i uwolnienia zmagających interpretacyjnych od nacisku bieżących warunków politycznych. Względem praktycznym, wywołane ratyfikacją konkordatu, wymagają podjęcia natychmiastowych wysiłków interpretacyjnych.

Wydaje się, że z treści art. 25 ust. 2 i art. 53 ust. 7 Konstytucji wynika świecki, neutralny charakter państwa. Wprawdzie określenie „bezstronność”, które pojawiło się w końcowym etapie prac nad konstytucją w miejsce terminu „neutralność” jest mało precyzyjne i może być uważane jedynie za istotny element składowy pojęcia „neutralność”, ale uzupełnione prawem do milczenia lub tajemnicą wyznaniową, upoważnia do stwierdzenia akceptacji przez konstytucję neutralnego charakteru państwa. Właśnie art. 53 ust. 7 Konstytucji nakłada na organy publiczne obowiązek powstrzymywania się i nieangażowania w sprawy religijno-światopoglądowe, aby zapewnić jednostce swobodę wyboru religii lub światopoglądu oraz postępowania zgodnie z ich nakazami, bez jakiegokolwiek nacisku. Zabrania on organom publicznym wykazywania zainteresowania wyznaniem lub światopoglądem obywateli, zakazuje również różnicowania praw obywateli według kryterium wyznaniowego.

Mimo mało precyzyjnych sformułowań art. 25 ust. 3 Konstytucji, można wyprowadzić z Ustawy Zasadniczej zasadę rozdziału kościoła i państwa. Wskazuje na tę zasadę stwierdzenie o niezależności państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych, każdego we własnym zakresie działania, a także postanowienie o autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych. Wzmacniają ten pogląd inne sformułowania konstytucji: o neutralnym charakterze organów publicznych, o równouprawnieniu wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, o wolności przekonań religijnych i równouprawnieniu wszystkich obywateli bez względu na wyznanie lub światopogląd. Rozdział w ujęciu konstytucji nie może przeszkadzać współdziałaniu państw z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Z zasady rozdziału wynika organizacyjna i funkcjonalna niezależność organów i instytucji publicznych od organów i instytucji kościelnych. Organy publiczne i ich funkcjonariusze nie wykonują funkcji religijnych, a organy i funkcjonariusze kościelni nie realizują funkcji państwowych. Konsekwencją niezależności organów państwowych i kościelnych jest niezależność tworzonego przez nich pra-

wa. Prawo kościelne nie wywołuje skutków w państwowym porządku prawnym, a prawo państwowe nie reguluje spraw religijnych i organizacyjnych kościołów i związków wyznaniowych. Reguluje natomiast sprawy nieobjęte autonomią kościelną.

Rozbieżności interpretacyjne dotyczące niektórych przepisów konkordatu usuwa Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r.⁸, uzgodniona ze Stolicą Apostolską. Fakt ten należy uwzględnić przy rozpatrywaniu zgodności przepisów konkordatu z Konstytucją uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r.

Rozważając kwestię zgodności przepisów konkordatu z nową konstytucją należy skoncentrować uwagę na postanowieniach budzących nadal wątpliwości. Są nimi:

- 1) nauczanie religii,
- 2) śluby kanoniczne,
- 3) posługiwanie się kryteriami religijnymi przy różnicowaniu praw obywateli⁹.

Ad. 1) Nauczanie religii w szkołach i przedszkolach publicznych.

W art. 12 Konkordatu Strona państwowa zagwarantowała:

- 1) uznanie prawa rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz do poszanowania zasady tolerancji (art. 12 ust. 1);
- 2) nauczanie religii w szkołach publicznych podstawowych i ponadpodstawowych oraz w przedszkolach zgodnie z wolą zainteresowanych, czyli rodziców. Gwarancje te realizowane są zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 18–19 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁰ i w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków nauczania religii

⁸ M.P. 1998, nr 4, poz. 51.

⁹ *Opinia prof. Michała Pietrzaka na temat zgodności przepisów Konkordatu z Konstytucją uchwaloną 2 kwietnia 1997 r.* (29 kwietnia 1997 r., Warszawa), <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3041>.

¹⁰ T.j. Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.

w szkołach publicznych¹¹. Nowym elementem w stosunku do ww. ustawy jest postanowienie, iż nauczanie religii ma się odbywać także w przedszkolach. W celu wykonania tego postanowienia Ministerstwo Edukacji Narodowej wydało rozporządzenie z dnia 30 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu nauczania religii w przedszkolach publicznych;

- 3) Określenie kompetencji organów władzy kościelnej i państwowej względem nauczania religii, programu i nauczycieli (art. 12 ust. 4).

W sprawach treści nauczania i wychowania religijnego nauczyciele religii podlegają przepisom i zarządzeniom kościelnym. Program nauczania religii katolickiej oraz podręczniki opracowuje władza kościelna i podaje je do wiadomości kompetentnej władzy państwowej (art. 12 ust. 2). Uchylony więc został występujący uprzednio w art. 22 ust. 2 ustawy o systemie oświaty wymóg zatwierdzania podręczników nauczania religii przez władze państwowe. Nauczyciele religii muszą posiadać upoważnienie (*missio canonica*) od biskupa diecezjalnego. Cofnięcie tego upoważnienia oznacza utratę prawa do nauczania religii. Natomiast nauczyciele religii w innych sprawach podlegają przepisom państwowym. Pozostają więc w mocy ustalenia ustawowe dotyczące zapewnienia nauczycielom religii równych praw z nauczycielami innych przedmiotów w sprawach dotyczących wynagradzania, uprawnień socjalnych, udziału w radach pedagogicznych. Wymogi dotyczące wykształcenia pedagogicznego nauczycieli religii i trybu uzupełniania tego wykształcenia mają być przedmiotem uzgodnień kompetentnych władz państwowych z Konferencją Episkopatu Polski (art. 12 ust. 3). W tym celu zostało zawarte Porozumienie pomiędzy Konferencją Episkopatu Polski oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 6 września 2000 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli religii¹².

¹¹ Dz. U. 1992, nr 36, poz. 155 ze zm.

¹² *Źródła nieważności małżeństwa..., op. cit.*

Ad. 2) Śluby kanoniczne.

Tak jak prawo państwowe reguluje relacje wewnątrz wspólnoty wszystkich obywateli danego państwa, tak prawo kościelne, tj. kanoniczne, reguluje relacje wewnątrz wspólnoty wiernych Kościoła. Są to dwa odrębne porządki prawne, które w życiu społecznym stykają się jednak ze sobą niekiedy bardzo blisko (m.in. w sytuacji zawierania małżeństwa).

Konkretna osoba fizyczna staje się podmiotem prawa w danym państwie wskutek nabycia obywatelstwa (np. poprzez fakt urodzenia się z obywateli i/lub na terytorium tego państwa). Natomiast w Kościele staje się ona podmiotem prawa kościelnego (tzn. kanonicznego) na skutek przyjęcia chrztu. Chrzest bowiem, tak jak wszystkie pozostałe akty sakramentalne w Kościele, jest zarazem aktem prawnym, tzn. pociąga za sobą określone skutki prawno-kanoniczne (od chwili chrztu wierny podlega ustawodawstwu kościelnemu).

Zawarcie sakramentu małżeństwa w Kościele to zatem jednocześnie akt natury duchowej (religijnej), jak też akt prawny i z tej racji podlega unormowaniu za pomocą przepisów kanonicznych.

Prawo kanoniczne wskazuje na istnienie trzech źródeł nieważności małżeństwa:

- 1) niezachowanie formy kanonicznej zawarcia małżeństwa;
- 2) przeszkoda tzw. zrywająca do ważnego zawarcia, która wiązała co najmniej jedną stronę w chwili zawierania małżeństwa;
- 3) wadliwe wyrażenie zgody małżeńskiej.

Istnieje potrzeba nowelizacji zarówno państwowych, jak i kościelnych, przepisów wykonawczych dotyczących instytucji małżeństwa konkordatowego. Zmianom powinny ulec wzory zaświadczeń stanowiących podstawę cywilnej rejestracji małżeństwa oraz urzędowy wykaz osób (duchownych) upoważnionych do ich sporządzenia. Główną tego przyczyną jest brak właściwej precyzji w potwierdzaniu dokonującej się czynności prawnej oraz w ustaleniu katalogu osób duchownych. Na nowo winna zostać zredagowana instrukcja Konferencji Episkopatu Polski dotycząca

małżeństwa konkordatowego. Niektóre z jej przepisów przestały być aktualne. Inne zaś powinny ulec doprecyzowaniu¹³.

5. Wnioski

Przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu wkrótce po jego podpisaniu formułowali zarzuty podnoszące zakres rzekomych zmian, jakich trzeba będzie dokonać w ustawodawstwie polskim w następstwie jego ratyfikacji oraz problem niezgodności Konkordatu z Konstytucją. Jakkolwiek faktyczne trudności, jakie napotkał wniosek Rządu RP w sprawie uchwalenia ustawy dotyczącej ratyfikacji Konkordatu, wynikały z apriorycznych założeń ideologicznych, Sejm RP podjął uchwałę zawieszającą uchwalenie tej ustawy, powołując w celu wyjaśnienia wątpliwości Komisję Nadzwyczajną. W toku realizacji swoich zadań Komisja Nadzwyczajna przy pomocy ekspertów wyjaśniła zarzuty i przedłożyła Sejmowi sprawozdanie stwierdzające ich bezpodstawność.

Konsekwencją zawarcia przez państwo demokratyczne Konkordatu nie jest dyskryminacja kogokolwiek, ale obowiązek rozszerzenia tych gwarancji wolnościowych, jakie wpisane zostały do Konkordatu, na inne kościoły i związki wyznaniowe. Rozszerzenie to nie może nastąpić jednak w drodze umów międzynarodowych, ponieważ organy zwierzchnie tych Kościołów są niezdolne do ich zawarcia. Właściwym instrumentem prawnym służącym regulacji sytuacji prawnej tych Kościołów jest ustawa, której treść może być uzgodniona w drodze porozumienia z ich przedstawicielami. Zawarcie Konkordatu nie narusza również suwerenności państwa, jeżeli państwo z własnej woli podejmuje decyzję o jego zawarciu, tak jak w odniesieniu do każdej innej umowy międzynarodowej dotyczącej poszanowania praw człowieka, których adresatami – w tym przypadku – są obywatele państwa będący jednocześnie – zgodnie ze swym przekonaniem – członkami Kościoła katolickiego.

¹³ A. Mezglewski, *O potrzebie nowelizacji przepisów wykonawczych dotyczących zawierania małżeństwa konkordatowego* [w:] *Małżeństwo i rodzina w prawie kanonicznym, polskim i międzynarodowym*, Olsztyn, s. 371–379.

Zarzut, jakoby art. 1 Konkordatu kolidował z zasadą „oddzielenia Kościoła od państwa”, jest następstwem przyjęcia wrogiej koncepcji separacji Kościoła od państwa, jaka narzucona została Polsce przez Związek Radziecki. Nie koliduje natomiast z koncepcją separacji skoordynowanej, zwanej przyjazną, jaka ukształtowała się w państwach demokratycznych Europy Zachodniej i znajduje akceptację w Polsce od 1989 r.¹⁴

Z historycznego punktu widzenia, przy uwzględnieniu zasad prawa i zwyczaju międzynarodowego oraz założeń kościelnego prawa publicznego, konkordat należy postrzegać jako właściwy instrument prawny służący bliższemu sprecyzowaniu gwarancji wolności religijnej zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i wspólnotowym, w sposób dostosowany do potrzeb zachodzących w danym kraju. Ponieważ zaś w nauczaniu Soboru Watykańskiego II podstawą wolności religijnej jest godność osoby ludzkiej, można powiedzieć, że umowa konkordatowa staje na straży tej godności. Z naciskiem należy przy tym podkreślić, iż w zawieraniu umowy z państwem nie chodzi Kościołowi o jakiegokolwiek przywileje, wszak w soborowej Konstytucji duszpasterskiej o Kościele „*Gaudium et spes*” stwierdza się że Kościół „nie pokłada swych nadziei w przywilejach ofiarowanych mu przez władzę państwową; co więcej; wyrzeknie się korzystania z pewnych praw legalnie nabytych, skoro się okaże, że korzystanie z nich podważa szczerść jego świadectwa, albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków”.

Wśród zarzutów natury formalnej stawianych Konkordatowi dominowały następujące: rząd Hanny Suchockiej nie był kompetentny do podpisania umowy (po rozwiązaniu przez prezydenta parlamentu), a przed zawarciem traktatu nie została przeprowadzona szeroka konsultacja społeczna; jeśli zaś chodzi o zastrzeżenia zgłaszane pod adresem podpisanej umowy konkordatowej stawiane określonym jej regulacjom, to najczęściej dotyczą one

¹⁴ J. Krukowski, *Jakie zmiany w prawie polskim spowoduje ratyfikacja Konkordatu* [w:] *Problemy współczesnego Kościoła*, Lublin 1997, s. 67 i n.

następujących jej przepisów: art. 8 ust. 3 – nienaruszalność cmentarzy katolickich wyklucza możliwość pochówku na nich osób innego wyznania i bezwyznaniowych, nawet wówczas, gdy w danej miejscowości brak cmentarza komunalnego lub cmentarza innego wyznania; art. 10 ust. 1 – wprowadzenie możliwości zawarcia małżeństwa kanonicznego ze skutkami cywilnymi sprzyja popełnianiu bigamii; art. 11 – deklaracja Stolicy Apostolskiej w przedmiocie nienaruszalności małżeństwa może stanowić podstawę do zniesienia w prawie polskim instytucji rozwodu; art. 12 ust. 1 – organizowanie nauki religii w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych oraz przedszkolach narusza zasadę świeckości szkoły oraz sprzyja nietolerancji i dyskryminacji nie korzystających z tej nauki; art. 15 ust. 3 – dotowanie przez państwo Papieskiej Akademii Teologicznej obciąża jego budżet; art. 22 ust. 2 – sprawy finansowe instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa nie zostały wystarczająco uregulowane.

Należy dodać, iż pod adresem Konkordatu wysunięto również szereg zastrzeżeń sformułowanych bardzo ogólnie, stosownie do których dokument ten wprowadza państwo wyznaniowe, udziela Kościołowi katolickiemu licznych przywilejów, dyskryminuje niewierzących, zwalnia duchowieństwo od lojalności¹⁵.

W świetle prawa Konkordat należy uznać za korzystne rozwiązanie, ponieważ umożliwił on regulację relacji Państwo – Kościół, które są wiążące dla obu stron, aczkolwiek zauważyć należy, że aktualnie umowa z 1993 r. nie do końca spełnia swoją rolę: twórcy Konkordatu dostosowali przepisy do warunków, które panowały w 1993 roku, w wielu przypadkach regulacje te nie przystają do czasów współczesnych.

¹⁵ W. Góralski, *Dlaczego krytykuje się Konkordat z 1993 roku* [w:] *Problemy współczesnego Kościoła*, Lublin 1997, s. 73 i n.