

MARCIN WASZAK

KONKORDAT
JAKO UMOWA
MIEDZYNARODOWA



ARCHAEGRAPH

KONKORDAT
JAKO UMOWA
MIĘDZYNARODOWA

MARCIN WASZAK

KONKORDAT
JAKO UMOWA
MIĘDZYNARODOWA

ARCHAEGRAPH

AUTOR:

MARCIN WASZAK

RECENZENT:

DR HAB. ELŻBIETA LESIEWICZ

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD, PROJEKT OKŁADKI:

KAROL ŁUKOMIAK

REDAKTOR POMOCNICZA:

DIANA ŁUKOMIAK

© COPYRIGHT BY ARCHAEGRAPH

KSIĄŻKA POWSTAŁA NA PODSTAWIE PRACY DYPLOMOWEJ
NAPISANEJ POD OPIEKĄ NAUKOWĄ PROF. UAM DR HAB.
TADEUSZA GADKOWSKIEGO, ZŁOŻONEJ I OBRONIONEJ NA
WYDZIALE PRAWA I ADMINISTRACJI UNIwersYTETU IM. ADAMA
MICKIEWICZA W POZNANIU W 2016 ROKU.

ISBN 978-83-948263-7-6 (KSIĄŻKA)

ISBN 978-83-948263-4-5 (EBOOK)

ARCHAEGRAPH, ŁÓDŹ 2017

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
-------------	---

ROZDZIAŁ I

UMOWA W SYSTEMIE ŹRÓDEŁ PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

1. ŹRÓDŁA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO- PROBLEMATYKA OGÓLNA	13
2. SYSTEMATYKA ŹRÓDEŁ PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W ŚWIETLE ART. 38 STATUTU MIĘDZYNARODOWEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI	21
3. POJĘCIE I KLASYFIKACJA UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH	35
4. IUS TRACTATUUM I JEGO PODMIOTY	44

ROZDZIAŁ II

STOLICA APOSTOLSKA JAKO STRONA KONKORDATÓW

1. STOLICA APOSTOLSKA A WATYKAN	53
1.1 UWAGI WPROWADZAJĄCE	53
1.2 TŁO HISTORYCZNE	54
1.3 STOLICA APOSTOLSKA JAKO PODMIOT PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO	63
1.4 PRAWNOMIĘDZYNARODOWY STATUS WATYKANU	75

2. KONKORDATY W PRAKTYCE STOLICY APOSTOLSKIEJ	83
2.1 KONKORDAT JAKO PRZYKŁAD DWUSTRONNEJ UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ	84
2.2 HISTORYCZNE UJĘCIE ZAWIERANIA KONKORDATÓW	102
3. KONKORDATY W STOSUNKACH POMIĘDZY RZECZYPOSPOLITĄ POLSKĄ A STOLICĄ APOSTOLSKĄ	108

ROZDZIAŁ III

KONKORDAT POLSKI Z 1993 ROKU

1. GENEZA HISTORYCZNA	117
2. PROCES NEGOCJOWANIA I PODPISANIA KONKORDATU ZE STOLICĄ APOSTOLSKĄ	121
3. SPÓR WOKÓŁ RATYFIKACJI KONKORDATU	126
4. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA POSTANOWIEŃ KONKORDATU	132

ROZDZIAŁ IV

REALIZACJA KONKORDATU POLSKIEGO

1. NAJWAŻNIEJSZE CECHY KONKORDATU POLSKIEGO JAKO UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ	141
2. PROBLEM WDRAŻANIA POSTANOWIEŃ KONKORDATU W PRAKTYCE I GŁÓWNE PROBLEMY INTERPRETACYJNE	145
3. PERSPEKTYWY REALIZACJI KONKORDATU POLSKIEGO JAKO UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ	160
WNIOSKI KOŃCOWE	165
BIBLIOGRAFIA	173

WSTĘP

Badania nad zagadnieniem umowy międzynarodowej w systemie prawa międzynarodowego publicznego wydają się być wystarczające i przejrzyste. Jednakże kwestia wyspecjalizowanych traktatów nie zawsze jest dostatecznie eksponowana przez doktrynę, a stan badań nad wieloma z nich nie jest aktualny i należyce precyzyjny.

Mając na uwadze dziedzictwo kulturalne kontynentu europejskiego, temat tej pracy porusza szczegółowo praktykę zawierania specyficznej umowy międzynarodowej jaką jest konkordat. Niewątpliwie jest to jeden z przykładów najstarszych układów funkcjonujących od niemalże tysiąca lat w obrocie międzynarodowym. Fakt ten dowodzi o trwałości dorobku idei prawników judeochrześcijańskiego kręgu kulturalnego, co stanowi precedens w skali świata.

Zdecydowana część podjętych problemów koncentruje się na historii zawierania konkordatów przez Stolicę Apostolską. Nadto w dalszej części przedstawiono rolę jaką współcześnie odgrywa tego typu porozumienie z władzami świeckimi. W tym miejscu należy zadać następujące pytania: jak tysiącletni okres oprowania konkordatu w stosunkach międzynarodowych wpłynął na jej obecny kształt? Czy doszło do zdewaluowania charakteru tej umowy międzynarodowej?

Podjęcie problemu opisanego zwięźle w temacie pracy odnosi się do współczesnego systemu źródeł prawa międzynarodowego publicznego, w szczególności

najistotniejszego: umowy międzynarodowej. Dla uzyskania pełniejszego obrazu funkcjonowania umowy w obrocie międzynarodowym przedstawiono praktykę organizacji międzynarodowych o globalnym zasięgu jakim jest Organizacja Narodów Zjednoczonych i powołanych przez nią specjalistycznych agend. Następnie przeanalizowano akty prawne publikowane przez wyżej wymienione instytucje.

Następnie została omówiona problematyka strony konkordatu jakim jest Stolica Apostolska. Od prawie 90 lat istnieją na arenie międzynarodowej dwa podmioty o tych samych granicach i głowach państw. Kwestia podmiotowości Watykanu i Stolicy Apostolskiej jest często komentowana przez badaczy, a stanowisk sprzecznych ze sobą jest nadal bardzo wiele. Poruszane problemy koncentrują się na ustaleniu materii konkordatów przez wieki, początkowo z państwami Starego Kontynentu i sukcesywnie z resztą państw na świecie.

W dalszej części rozważania ogniskują wokół historycznego ujęciu konkordatów zawieranych z Polską, co stanowi dopełnienie opisu praktyki Stolicy Apostolskiej od czasów nowożytnych po współczesne. Najmłodszy Konkordat Polski z 1993 roku do dzisiaj stanowi przedmiot sporów między zwolennikami Kościoła katolickiego a rzecznikami całkowitymi laicyzacji życia publicznego. Podobne kontrowersje obserwuje się w innych państwach, prowadząc do powstania kolejnego pytania: czy konkordat jest w ogóle potrzebny do dialogu między państwem a Kościołem?

Baza źródłową, która posłużyła do prowadzenia ustaleń w toku całości pracy są dzieła uznanych badaczy prawa wyznaniowego oraz międzynarodowego publicznego. Biorąc

pod uwagę możliwy problem dotyczący braku obiektywności ze strony naukowców duchownych, zrównoważono dobór literatury o badaczy świeckich. Poza tym, wykorzystano także źródła z epoki, które najrzetelniej przedkładają ówczesne realia, atmosferę oraz nastawienie. Pomocniczo stosowano dostęp internetowy do czasopism, w których zdanie zabierały osoby duchowe i świeckiej.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że konkordat jest nadal jednym z istotniejszych i zarazem szczególnych umów międzynarodowych zawieranych w skali światowej.

Wykaz skrótów użytych w książce

Źródła prawa:

KNZ: - Karta Narodów Zjednoczonych

k.r.o: - Kodeks rodzinny i opiekuńczy

KP: - Konkordat Polski

KWPT: - Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów

Państwa:

NRD: - Niemiecka Republika Demokratyczna

PRL: - Polska Rzeczpospolita Ludowa

RFN: - Republika Federalna Niemiec

RP: - Rzeczypospolita Polska

ZSRR: - Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Organizacje Międzynarodowe:

EWG: Europejska Wspólnota Gospodarcza

FAO: - Food and Agriculture, Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa

ICAO: - International Civil Aviation Organization, Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

UE: - Unia Europejska

UNESCO: - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury

WHO: - World Health Organization, Światowa Organizacja Zdrowia

Organy publikacyjne:

Dz.U: - „Dziennik Ustaw”

M.P: - „Monitor Polski”

Inne:

ETPCZ: - Europejski Trybunał Praw Człowieka

KEP: - Komisja Episkopatu Polski,

KPK:- Kodeks Prawa Kanonicznego

KN: - Komisja Nadzwyczajna

MEN: - Ministerstwo Edukacji Narodowej

MTS: - Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

MTR: - Międzynarodowy Trybunał Rozjemczy

PZPR: - Polska Zjednoczona Partia Robotnicza

TRJN: - Tymczasowa Rząd Jedności Narodowej

ZO: - Zgromadzenie Ogólne

Redakcyjne:

art. – artykuł

ust. – ustęp

nr – numer

poz. – pozycja

red. – redakcja

s. – strona

ze zm. – ze zmianami

ROZDZIAŁ I.

UMOWA W SYSTEMIE ŹRÓDEŁ PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

1. Źródła prawa międzynarodowego- problematyka ogólna

Poszukiwanie definicji źródła prawa międzynarodowego jest trudnym zadaniem z jakim boryka się nauka każdej gałęzi prawa i dziedziny prawniczej. Pojęcie uważa się za metaforyczne i nie oddające w pełni znaczenia oraz wagi, jakie ma przekazać. Co więcej, w doktrynie można spotkać się z krytyką pojęcia, lecz nie proponuje się przy tym rozwiązań na tyle przekonujących, by można mówić o zmianie efektywnej i wiążącej dla reszty przedstawicieli judykatury¹.

Stosowanie prawa międzynarodowego przez jego podmioty jakim są m.in państwa legitymuje w pełni poprawność opisywanego niżej terminu. Koronnym przykładem pozostaje między innymi art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS), Karta Narodów Zjednoczonych (KNZ), oraz Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów (KWPT).

¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 75.

Źródła prawa międzynarodowego należy rozumieć w znaczeniu formalnym i materialnym. Koncepcje starają się znaleźć odpowiedź na pytanie: jaki fragment prawa narodów można uznać za jego genezę?

Teoria materialna znajduje rozwiązanie w procesach nienależących do terminologii prawniczej takich jak: (w zależności od kierunków naukowych) wola państw, więź społeczna, nakazy rozumu, świadomość ludzi.

Natomiast teoria formalna uważa, że za źródło prawa międzynarodowego uznaje się proces prowadzący do ukształtowania się normy prawnej, a konkretniej mówiąc efekt tych czynności będącymi między innymi umową czy normą międzynarodową. Warto zwrócić uwagę na to, że pierwszy pogląd kładzie nacisk na terminy bardzo niejednoznaczne, często interpretowane różnorodnie. Nadto, trudno nie odnieść wrażenia, że pojęcia te zabarwione są znaczeniem emocjonalnym, co musi prowadzić do sporu doktrynalnego skupionego wokół interpretacji tych pojęć. Znaczenie formalne wydaje się być bardziej przekonujące dla jurysty, ponieważ badanie efektów legislacyjnych państw czy organizacji międzynarodowych zajmuje szczególne miejsce w nauce prawa międzynarodowego.

Odrębną kategorią od źródeł prawa są niewątpliwie źródła poznawcze, do których można zaliczyć kompilacje zwyczajów i umów międzynarodowych. Cechuje je doniosłość praktyczna. Wydawaniem obecnie zajmuje się np. Sekretariat Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Natomiast zgodnie z krajowym porządkiem prawnym pozycją zawierającą umowy międzynarodowe, których stroną jest Rzeczpospolita Polska to

Dziennik Ustaw². Czasami KNZ wymaga opublikowania podjętej rezolucji poprzez rozporządzenie, które dla polskiego porządku prawnego jest nader problematyczne z powodu braku ustawy autoryzującej wydanie rozporządzenia³.

Bezspornymi źródłami prawa międzynarodowego są umowa międzynarodowa i zwyczaj międzynarodowy. W nauce przedmiotu oba przykłady uważane są za podstawowych przedstawicieli zewnętrznej teorii źródeł prawa narodów. Przywoływane formy kształtowały się przez setki lat w praktyce, tak więc trudno nie odmówić im uprzywilejowanej pozycji w hierarchii źródeł. Zarówno liczba zwyczajów oraz traktatów międzynarodowych jak i ich praktyczne zastosowanie dowodzą o nieodzowności tych elementów między podmiotami światowej społeczności. Warto zwrócić uwagę na wzajemne dopełnianie się tych podstawowych przykładów działania prawa międzypaństwowego, bez ich obecności funkcjonowanie prawa narodów wydaje się utrudnione lub wręcz niemożliwe.

Spór w doktrynie nauki prawa międzynarodowego zawiera się w problemie postrzegania katalogu źródeł prawa, bowiem brak ostatecznego, jednolitego stanowiska wobec orzecznictwa sądów międzynarodowych, osiągnięć doktryny, ustawodawstwa państw, aktów jednostronnych. Do tego grona R. Bierzanek i J. Symonides zaliczają również uchwały organizacji międzynarodowych, co jest zauważalnym wyjątkiem w polskim piśmiennictwie⁴. Orzecznictwo i doktryna uważane są

² Ibidem, s. 76.

³ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014, s. 75.

⁴ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 113.

wg Statutu MTS za źródła pomocnicze, subsydiarne wobec głównych zawartych w art. 38 Statutu. Sądy międzynarodowe orzekają nie na podstawie wcześniejszych wyroków, tym samym nie tworzą prawa w rozumieniu *common law*, lecz opierają się na literze prawa międzynarodowego. O ile orzecznictwo sądów międzynarodowych pełni w praktyce dość doniosłą rolę, to doktryna nie zajmuje tak znaczącej pozycji w zakresie stosowania prawa.

Ważniejszym etapem oddziaływania nauki jest uczestniczenie przy tworzeniu prawa. Rozwój prawa międzynarodowego doprowadził do uznania za formalne źródła prawa wiążące i prawotwórcze uchwały organizacji międzynarodowych oraz akty jednostronne państw⁵. Legislacja wewnętrzna państw nie jest postrzegana jako źródło prawa międzynarodowego, przeważnie może być przyczyną do tworzenia prawa lub zwyczajau.

Równie istotnym elementem tworzącym katalog źródeł prawa ponadnarodowego są jego normy. Klasyczna definicja normy prawa wyróżniająca hipotezę, dyspozycję i sankcję. Nie zawsze jednak wspomniany schemat znajduje zastosowanie w procesie legislacji, ponieważ swoistość prawa międzynarodowego przeważnie wyklucza istnienie instytucji będącej ponad daną organizacją internacjonalistyczną i mogącą stosować sankcje wobec swych członków. Następnym problemem mogłoby być podporządkowanie się takiego państwa wobec niekorzystnego orzeczenia⁶. Zdaniem J. Gilasa norma prawa narodów powinna być definiowana jako reguła

⁵ J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 101.

⁶ Ibidem s. 98.

postępowania określająca granicę i formy działania podmiotów prawa międzynarodowego. Nadto sama norma wydaje się być bardzo nietypowa, gdyż nie zawiera jednego ze swoich elementów jakim jest sankcja⁷. Słusznie zauważył John Austin, jeden z czołowych przedstawicieli dziewiętnastowiecznego anglosaskiego pozytywizmu prawniczego, że prawo międzynarodowe pozbawione sankcji jest wyłącznie międzynarodową moralnością.

Nauka prawa narodów dokonuje podziału norm prawa na dwie grupy. Pierwsza z nich to normy *ius cogens* i *ius dispositivum* oraz druga grupa składająca się z norm powszechnych, wielostronnych i dwustronnych.

Normy *ius cogens* to normy bezwzględnie obowiązujące, które nie podlegają zmianie przez opinię poszczególnych państw. Charakterystycznym wyrażeniem normy jest art. 2 ustęp 4 KNZ⁸ zgodnie z jej brzmieniem: „*Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa, lub wszelkiego innego sposobu, niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych.*”

Normy *ius dispositivum* to normy względnie obowiązujące, które w przeciwieństwie do powyższego przykładu mogą być zmieniane przez poszczególne państwa.

Drugą grupę stanowią normy powszechne, wielostronne, dwustronne. Normy uniwersalne obowiązują wszystkich członków społeczności międzynarodowej. Zalicza się do ich

⁷ J. Gilas, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Toruń 1996, s. 99-101.

⁸ Dz.U. 1947 r. Nr 23 poz. 90, ze zm.

grona *ius cogens* oraz skodyfikowane normy prawa zwyczajowego⁹.

Normy wielostronne dotyczą członków określonej organizacji międzynarodowej, nauka wyróżnia normy wielostronne regionalne oraz subregionalne. Pierwsza podgrupa to prawodawstwo unijne, natomiast kolejna dotyczy państw wchodzących w skład mniejszych, sektorowych organizacji narodowych. Ostatnią wyodrębnionym elementem są normy dwustronne traktujące na przykład o współpracy transgranicznej.

Warto zwrócić uwagę na prawodawstwo krajowe, gdzie w ustawie zasadniczej znajdują się uregulowania wskazujące rolę i wpływ prawodawstwa międzynarodowego na wewnętrzną legislację. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP)¹⁰ wyodrębnia się trzy artykuły opisujące stosunek państwa do źródeł prawa międzynarodowego. Po okresie drugiej wojny światowej w polskich aktach o najwyższym znaczeniu dla porządku prawnego nie istniały żadne rozwiązania odnoszące się do uznawania albo przestrzegania porozumień między narodami¹¹. Pierwszym unormowaniem jest art. 9 Konstytucji podkreślający przestrzeganie przez Rzeczpospolitą umów międzynarodowych. Przepis ten należy traktować jako klauzulę generalną stanowiącą punkt wyjścia do rozdziału III („Źródła prawa”), lecz Konstytucja RP wskazuje tylko umowy międzynarodowe tym samym nie odnosząc się do uznawanych źródeł jakim są zwyczaj międzynarodowy czy zasady prawa

⁹ J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 99.

¹⁰ Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹¹ J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 70.

uznane przez narody cywilizowane wynikające z art. 38 Statutu MTS. Pozostaje bezspornym, że dla kontynentalnego porządku prawnego *ius civile* zwyczaj oraz precedens nie są źródłami prawa, lecz należy zastanowić się jak odnieść się do zwyczaju międzynarodowego? Orzecznictwo niezbyt chętnie przełamuje znaczenie literalne art. 91 Konstytucji RP uzależniającego opublikowania w Dzienniku Ustaw umowy międzynarodowej od jej powszechnej skuteczności. Sądy powołują się na art. 9 ustawy zasadniczej uzasadniając swoje orzeczenie¹². Co oznacza rzadkie przyjmowanie zwyczaju międzynarodowego jako podstawy do wydawania wyroków na terytorium RP. Natomiast szczegółowe kwestie ratyfikacji umów międzynarodowych opisuje ustawa o umowach międzynarodowych¹³.

Ostatnie regulacje znajdują się w III rozdziale Konstytucji RP zatytułowanym „Źródła prawa.” Zgodnie z literalną wykładnią art. 87 ust. 1 obowiązującymi źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: „konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.” Ratyfikowanie umowy międzynarodowej nie powoduje jej bezpośredniego obowiązywania w systemie prawnym RP. Ustawodawca precyzuje w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP konieczność opublikowania danej umowy w Dzienniku Ustaw, oraz wydania ustawy, gdy wymaga tego jej stosowanie. Niestety nie został podany dokładny termin, od którego można uznać daną umowę za obowiązującą. Judykatura zgodnie podkreśla, że za

¹² Orzeczenie Sądu Najwyższego, sygn. akt: I CR 58/70.

¹³ Dz.U. 2000 r. Nr 39 poz. 443, ze zm.

moment uznaje się publikację w Dzienniku Ustaw¹⁴. Niektórzy przedstawiciele nauki prawa międzynarodowego publicznego opowiadają się za rezygnacją z tego dwustopniowego systemu i proponują inkorporację danej umowy do porządku prawnego¹⁵. Zbiór aktów prawnych podany w artykule 87 ust. 1 nie obejmuje umów zatwierdzanych przez Radę Ministrów, czyli takich, które nie wymagają ratyfikacji, wówczas legislatura stosuje odesłanie znajdujące się w ustawie. Nadto art. 91 Konstytucji przewiduje dwa zestawy umów międzynarodowych, gdzie kryterium odróżniającym jest podmiot dokonujący ratyfikacji. Pierwszy z nich unormowany w ust. 1 podkreśla znaczenie wydania ustawy w procesie ratyfikacji będącej zezwoleniem władzy ustawodawczej do włączenia umowy międzynarodowej do porządku prawnego RP. Drugi zestaw wyrażony w ust. 2 odnosi się do umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Prezydenta RP, bez obowiązku uzyskania odrębnej zgody parlamentu. W wypadku kolizji umowy międzynarodowej i ustawy nie można stwierdzić jednoznacznie, czy sposób ratyfikacji danego aktu prawnego nie dokona zmiany w postrzeganiu go w hierarchii źródeł prawa. Nauka wskazuje na dwa możliwe rozwiązania¹⁶. Pierwszy to zastosowanie wnioscowania prawniczego *a contrario* w stosunku do umów ratyfikowanych przez Prezydenta RP, co w razie potencjalnego konfliktu umiejscowiłoby umowy

¹⁴ Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt: OSK 250/04 oraz I SA/Po 3057/98.

¹⁵ W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s.552 i n.

¹⁶ J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 74.

nież od tych ratyfikowanych przez parlament. Drugie rozwiązanie to przyjęcie takiej samej skuteczności jak umowy ratyfikowane przez Sejm RP. Jest ono charakterystyczne dla rozwiązań proponowanych przez Trybunał Sprawiedliwości wobec państw członkowskich Unii Europejskiej.

2. Systematyka źródeł prawa międzynarodowego w świetle art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości

Doniosłość Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wynika z jego integralności z Kartą Narodów Zjednoczonych, bowiem każde państwo sygnatariusz Organizacji Narodów Zjednoczonych na podstawie art. 93 KNZ oraz 4 art. Statutu MTS jest poddane jurysdykcji tej instytucji. Zgodnie z jego treścią Trybunał wyróżnił następujące podstawy orzekania: [...] *a) konwencje międzynarodowe, bądź ogólne, bądź specjalne, ustalające reguły, wyraźnie uznane przez państwa spór wiodące; b) zwyczaj międzynarodowy, jako dowód istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo; c) zasady ogólne prawa, uznane przez narody cywilizowane; d) z zastrzeżeniem postanowień artykułu 59, wyroki sądowe tudzież zdania najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów, jako środek pomocniczy do stwierdzania przepisów prawnych.*

2. Postanowienie niniejsze nie stanowi przeszkody, aby Trybunał mógł orzekać ex aequo et bono, o ile strony na to zgadzają się.

Wyróżnienie umowy międzynarodowej i zwyczaju międzynarodowego jako pierwszych pozycji w wyżej wymienionym zbiorze podkreśla, uwydatnia ich doniosłość praktyczną oraz zasługi dla kształtowania przez stulecia społeczności międzynarodowej. Jedynym spornym podpunktem, często krytykowanym przez doktrynę jest litera c) traktująca o ogólnych zasadach prawa uznanych przez cywilizowane narody. Kontrowersyjnym jest postrzeganie zasad ogólnych prawa. Piśmiennictwo przedstawia poglądy uzasadniające ocenę zasad jako samodzielnego źródła prawa międzynarodowego, lub podobnie jak orzecznictwo sądów międzynarodowych i doktryna jako służebne wobec liter a) i b) ust. 1 art. 38 Statutu MTS. Jeden z poglądów wywodzi pochodzenie tych zasad z rozumowania prawniczego, które logicznie konstatując obowiązują w legislacji wewnętrznej państw, dlatego też nie ma powodu, aby odmawiać im efektywności również w prawie narodów¹⁷. Pojawiły się jednak zdania odrębne zwracające uwagę na zmianę treści art. 38, nadając mu zmieniony kształt „*Trybunał, którego zadaniem jest rozstrzygać zgodnie z prawem międzynarodowym przedłożone mu spory, stosuje.*” Zamiast wcześniejszego, krótszego „Trybunał stosuje.” MTS nigdy nie orzekał na podstawie tylko ogólnych zasad prawa¹⁸. Przeważa postawa, w myśl której ogólne zasady prawa są na równi z umową międzynarodową i zwyczajem międzynarodowym, gdyż nie dodano im adnotacji informującej o ich subsydiarnym charakterze, co zostało umieszczone przy literze d) dotyczącej najznakomitszych przedstawicielach nauki

¹⁷ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 24.

¹⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 109.

prawa międzynarodowego i judykaturze międzynarodowej¹⁹. Co więcej, zaproponowano uznanie zasad ogólnych prawa jako części prawa międzynarodowego, mogących w razie braku odpowiednich umów międzynarodowych i zwyczajów uzupełniać powstałe braki na mocy równej literom a) oraz b)²⁰.

Z powodu bardzo dużego znaczenia w kształtowaniu stosunków międzynarodowych przez wieki umowie międzynarodowej został poświęcony osobny, następny podrozdział.

Zwyczaj międzynarodowy został wyjaśniony w literze b) art. 38 jako dowód powszechnej praktyki uznawanej przez prawo. Tak wysokie uhonorowanie zwyczaju wynika z historycznych uwarunkowań, bowiem prawo międzynarodowe było głównie spisem zwyczajów. Obecnie większe znaczenie przypisuje się prawie traktatów. Nie wszyscy przedstawiciele doktryny zgadzają się z takim ujęciem. J. Gilas zwraca uwagę na błędną definicję, ponieważ: „[...] *Zwyczaj międzynarodowy nie jest bowiem dowodem praktyki, lecz praktyka dowodem istnienia zwyczaju*²¹.” Niestety w Statucie MTS nie podano definicji legalnej powszechnej praktyki, dlatego domniemywa się, że dotyczy to praktyki ogólnej stosowanej między danymi państwami. Przy czym należy odnotować, że w pełni legalne w świetle prawa międzynarodowego są zwyczaje miejscowe. Wynika to z wyroku MTS w sporze między Kolumbią a Peru,

¹⁹ S. E. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 373.

²⁰ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2006, s. 32.

²¹ J. Gilas, op. cit., s. 53.

gdzie Trybunał uznał powszechność również za regionalność danego zwyczaju²².

Dwucłonowość zwyczaju jest nawiązaniem do dorobku antycznych, rzymskich jurystów, którzy pierwsi nazwali oba człony jako *usus i opinio iuris vel necessitatis*. Praktyka nie może dotyczyć tylko jednego państwa czy organizacji międzynarodowej oraz traktatów dwustronnych zawierających klauzule jednolite. Kluczowym są niewątpliwie działania przedstawicieli państw i organizacji międzynarodowych, np. ministra spraw zagranicznych, dyplomatów, sądów, trybunałów. Praktyka musi dotyczyć członków społeczności międzynarodowej oraz powinna być zastosowana w odpowiedniej liczbie przypadków. Niektórzy badacze dodają, że praktyka winna być jednolita, powszechna i stała²³. Nadto w kręgu społeczności międzynarodowej musi wytworzyć się psychologiczne przekonanie potwierdzające istnienie powszechności danej normy prawa zwyczajowego. Równorzędnie istotnym jest występowanie dowodu pozytywnego, który uwiarygodnia proces przestrzegania określonych norm zwyczajowych. Reakcja państwa na dany zwyczaj może mieć postać np. milczącej zgody organów dyplomatycznych. Przy czym należy udokumentować, że zgoda wyrażona w sposób milczący jest świadomym działaniem poszczególnych resortów czy szefów państw. Nie istnieje żadna konkretnie sprecyzowana wartość, decydująca o uznaniu za zwyczaj. Niegdyś doktryna starała się wyszczególnić okres, po którym można uważać dany precedens za zwyczaj, lecz obecnie

²² ICJ Reports 1950, s. 276.

²³ W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 80-83.

nie podchodzi się w sposób tak wysoce sformalizowany. Dzisiejsza aktywność międzynarodowa państw znacznie skróciła proces oceny danego precedensu za normę prawa zwyczajowego. Nauka anglosaska podaje za przykład przekształcenia precedensu w normę po wydaniu pierwszego orzeczenia przez sąd, w którym podstawą wyroku jest właśnie dany precedens. Szybko można zauważyć mankament teorii, gdyż brak jest podstaw prawnych wyjaśniających podniesienie zwyczaju do rangi normy prawa zwyczajowego w werdykcie sądu²⁴.

Etapami uniemożliwiającymi korzystanie ze zwyczaju w praktyce międzynarodowej jest wytworzenie się nowej normy zwyczajowej lub umownej o wykluczającym się zakresie zastosowania albo od powszechnego odwyknienia państw od stosowania danego zwyczaju.

Należy rozważyć sytuację nowych państw przystępujących do kręgu społeczności międzynarodowej, bowiem jak wskazać moment, od którego obowiązują normy prawa zwyczajowego? Nauka prawa międzynarodowego wskazuje, że okresem właściwym jest rozkaz zorganizowanej społeczności międzynarodowej, co jest pokłosiem stosowania w prawie międzynarodowym publicznym przepisów bezwzględnie obowiązujących *ius cogens*²⁵.

Od zwyczaju należy odróżnić kurtuazję międzynarodową. *Comitas gentium* jest wyłącznie regułami grzeczności dotyczącymi członków społeczności międzynarodowej. Uchybienie im nie spotyka się z sankcjami zorganizowanymi.

²⁴ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 107 i n.

²⁵ J. Gilas, op. cit., s. 56.

Niewątpliwie państwo postępujące wbrew regułom kurtuazji naraża się na (zgodnie z zasadą wzajemności) równie nieprzyjemne poczynania oraz ewentualne sankcje rozsiane. Obecnie kurtuazja międzynarodowa odgrywa dużą rolę w stosunkach dyplomatycznych, konsularnych i prawie morskim.

Ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane wyrażone w literze c) art. 38 są niezwykle często komentowane przez doktrynę prawa międzynarodowego. Wspomniane wyżej przykładowe trudności interpretacyjne nie rozwiązują problemu. MTS nie podejmował się wykładni tak ogólnego sformułowania, poza tym nie wskazano, co rozumieć przez określenie „cywilizowane narody”. Niektórzy badacze podają za przykład, że państwami cywilizowanymi nie są takie, które przez swoje działania w legislacji wewnętrznej same izolowały się na arenie międzynarodowej, takie państwami były m.in. rządzone autorytarnie Portugalia i Hiszpania. Nauka prawa międzynarodowego tworzy dość szeroką definicję: „są to elementarne reguły (normy) obowiązujące we wszystkich porządkach prawnych”²⁶. Dalsze próby wykładni sięgają do historycznych, wcześniejszych zasad prawa regulowanych w statucie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM), orzeczeń i poglądów badaczy z XX wieku. Nie jest to pierwsze odwołanie się do zasad uznawanych powszechnie przez porządki prawne, już w art. 6 ust. 2 Międzynarodowy Trybunał do spraw łupów z 1907 roku miał wyrokować na podstawie sprawiedliwości i słuszności.

²⁶ J. Sozański, *Prawo traktatów. Zarys współczesny*, Poznań 2009, s. 39-40.

Przedstawiciele nauki podkreślają, że do zbioru zasad można dołączyć reguły specyficzne dla prawa międzynarodowego. MTS w swoich wyrokach powoływał się między innymi na zasady: skuteczności, rzeczy osądzonej, posłużenia się dowodem pośrednim²⁷. Interesującym przypadkiem jest odejście od zaliczenia jako przykład zasad ogólnych prawa zasady poszanowania praw nabytych. Po zakończeniu drugiej wojny światowej państwa Europy Środkowo-Wschodniej stały się państwami socjalistycznymi, dla których treść prawa własności uległa zdecydowanej zmianie. W związku z tym, zasada ogólna prawa uznawana przez narody cywilizowane utraciła swoją powszechność i nie mogła być stosowana. Naturalnie nie wykluczało to zawarcia odpowiednich regionalnych umów międzynarodowych, jednak w praktyce nie dochodziło do podpisania porozumień. Po upadku bloku wschodniego zasada ta ponownie wróciła do zbioru zasad ogólnych prawa uznawanych przez narody cywilizowane wskutek zmiany ustawodawstwa zainteresowanych podmiotów prawa międzynarodowego. Innymi przykładami praktycznych, ogólnych zasad uznawanych znajdujących zastosowanie w stosunkach międzynarodowych są między innymi paremie łacińskie: *nemo plus iuris ad aliam transferre potest quam ipse haberet*, *lex retro non agit*, *ut res magis pereat quam valeat*. W obrocie międzynarodowym używa się powszechnie zasad podstawowych, które nie są tożsame z zasadami ogólnymi stosowanymi przez państwa. Różnica polega na umiejscowieniu pierwszego z wymienionych katalogów, bowiem znajdują się

²⁷ J. Gilas, op. cit., s. 57.

w art. 2 KNZ oraz w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego (ZO) ONZ. Podstawowe zasady obowiązujące społeczność międzynarodową to np. zakaz używania siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych czy równouprawnienie i samostanowienie narodów i wykonywanie zobowiązań przez państwa w dobrej wierze.

Ostatnimi elementami katalogu źródeł są orzeczenia sądów oraz zdania najznakomitszych znawców nauki prawa międzynarodowego wyrażone w literze d) §1 art. 38 Statutu MTS. Zgodnie z literalną wykładnią można dojść do wniosku, że wymienione składniki nie pełnią tak znaczącej, doniosłej roli jak poprzednie trzy podpunkty. Doktryna jest zgodna, nie można mówić o ich równości, lecz tak jak wspomniano raczej o ich subsydiarnym charakterze wobec wcześniejszych podpunktów. Pojęcia „orzeczenia sądów” znów wydają się niesłychanie uniwersalne. Przy takim sformułowaniu nauka prawa międzynarodowego uznaje również wyroki wewnętrzne państw²⁸. Nadto omawiany podpunkt zawiera zastrzeżenie zgodne z brzmieniem art. 59 Statutu MTS, który dotyczy związania wyrokiem jedynie stron sprawy przed MTS. Na pierwszy rzut oka wydają się, że stanowi to ukłon w kierunku nauki prawa kontynentalnego, lecz biorąc pod uwagę systemową złożoność katalogu źródeł, to nie jest zupełnie prawdą. W wypadku wielokrotnego orzekania przez MTS i znajdowania się tam tożsamyh twierdzeń, prowadzi do wykształcenia się dowodu zwyczaju międzynarodowego. Mimo brzmienia literalnego litery d) orzecznictwo MTS nie

²⁸ Ibidem, s. 59 i n.

pozostawia wątpliwości, że dany werdykt przy tożsamy lub zbliżonych stanach faktycznych pozostanie niezmienny. Badacze prawa międzynarodowego wywodzący się z kontynentalnego porządku prawnego krytykują takie rozwiązania, lecz ostatecznie MTS przyjął rozwiązanie bliższe anglosaskiemu systemowi prawnemu. Uczestnicy postępowania przed Trybunałem często wspomagają swoją argumentację wcześniejszymi orzeczeniami, również tymi wydawanymi przed okresem II wojny światowej przez STSM.

Położenie doktryny prawa międzynarodowego w katalogu źródeł prawa cechuje duże podobieństwo w porównaniu z judykaturą. Przez doktrynę należy rozumieć zbiór poglądów prawników praktyków na obowiązujące przepisy w konkretnej dziedzinie prawa. Szerzej opisuje to znany polski naukowiec L. Ehrlich. Uważa on, że podstawą do zaliczenia danego poglądu jest głównie (właściwie ze sformułowaniem używanym przez MTS) pochodzenie od wybitnego przedstawiciela nauki prawa międzynarodowego np. Grocjusza oraz udowodnienie jego aktualności przez wieki w teraźniejszych tendencjach ewolucji prawa narodów²⁹. Zadaniem nauki w szczególności jest wyjaśnianie i precyzowanie obecnego systemu prawnego. Przy czym należy zwrócić uwagę, że proces ten występuje to w większym stopniu niż orzecznictwo, ponieważ ma szerszy zakres oddziaływania na świadomość prawną społeczeństwa poprzez krytyczne działania³⁰.

²⁹ L. Ehrlich, op. cit., s.29.

³⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 112.

Dzisiaj obserwuje się spadek roli nauki głównie przez publikowanie dokumentów dyplomatycznych państw wzmacniających tym samym praktykę międzynarodową. Przedstawiciele praktyki największe znaczenie odgrywali w czasach Rzymu Cesarskiego, gdyż ówczesnie jednomysłny krąg jurystów decydował o kształcie orzeczenia³¹. Podjęciu sporu argumentacyjnego przez państwa często towarzyszy powoływanie się (w większości) na wcześniejsze werdykty MTS i STSM oraz w mniejszym stopniu na dorobek doktryny, poza tym sam Trybunał w trakcie uzasadnienia wyroku nie czerpie z osiągnięć piśmiennictwa. Warto przypomnieć, że o ile pomocniczość wobec zwyczaju i umowy międzynarodowej obu elementów wydaje się być klarowna, o tyle rzadko eksponuje się ich rolę w procesie tworzenia zwyczaju międzynarodowego, a w konsekwencji normy prawa międzynarodowego.

Ewolucja prawa międzynarodowego wskazała jednoznacznie, że katalog art. 38 Statutu MTS jest niewystarczający i poprzez praktykę należy go modyfikować, co oznacza dodanie osobnych kategorii źródeł prawa, aktów jednostronnych państw i uchwały organizacji międzynarodowych.

Doktryna wyszczególnia sześć kryteriów koniecznych dla uznania określonego działania jako aktu jednostronnego:³²

1. autonomiczność oświadczenia, oznacza to brak związania danej czynności z aktem jedno, dwustronnym lub wielostronnym,

³¹ W. Dajczak, T. Giaro, F. de Berier Longchamps, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2011, s. 70.

³² J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 136.

2. dokonanie aktu przez organ uprawniony do reprezentowania państwa na arenie międzynarodowej,
3. występowanie zamiaru związania się ich treścią przez państwo,
4. powodowanie zobowiązań bezwarunkowych i definitywnych,
5. złożenie ich publicznie i *erga omnes*,
6. wolność od wad zawartych w KWPT.

Najbardziej istotne i zarazem doniosłe dla stosunków międzynarodowych akty jednostronne państw to³³:

1. uznanie - akt stwierdzający przez dane państwo, że określony stan faktyczny jest zgodny z prawem. Do tej grupy zalicza się również uznanie nowego państwa jako członka społeczności międzynarodowej, uznanie za powstańców albo stronę wojującą,
2. notyfikacja - czynność polegająca na poinformowaniu państwa przez drugie państwo o danym zdarzeniu mającym określone skutki prawne. Doktryna wyróżnia dwa typy notyfikacji, fakultatywne i obligatoryjne.
 - a) Pierwsza grupa polega na konieczności wystąpienia z notą w przewidzianych warunkach pod rygorem bezskuteczności danej czynności międzynarodowej państwa. Jest to powszechnie stosowany warunek w organizacjach międzynarodowych np. ONZ, gdzie wymaga się uprzedniej notyfikacji przed wystąpieniem z jej szeregów.

³³ Ibidem, s. 137.

- b) Druga grupa podkreśla nieobowiązkowość działań państwa, przeważnie takie działanie ma charakter informacyjny jak np. wystąpienie do jednego z podmiotów areny międzynarodowej z zapytaniem o stosunek do konfliktu zbrojnego.
3. Przyrzeczenie - działanie państwa polegające na zobowiązaniu się do przyjętego działania w przyszłości wobec innych państw lub organizacji międzynarodowych,
4. zrzeczenie się - czynność, w której państwo rezygnuje z przysługujących sobie praw. Warto zwrócić uwagę, że działanie musi być wprost określone, nie można go domniemywać.
5. protest - akt, w myśl którego państwo sprzeciwia się postępowaniu uznając stan faktyczny za niezgodny z prawem międzynarodowym. W praktyce przybiera to postać protestu wobec działań mogących zmienić się w niekorzystny zwyczaj międzynarodowy.

Ostatnim źródłem prawa niewymienionym w art. 38 Statutu MTS są uchwały organizacji międzynarodowych. Doktryna podkreśla ich rosnące znaczenie we współczesnym świecie, co wynika ze zdecydowanego udziału organizacji międzynarodowych, w szczególności ZO ONZ w aktywności międzynarodowej³⁴. Niestety, przedstawiciele nauki wykazują brak spójności w ostatecznym uznaniu tej kategorii jako osobnego źródła prawa międzynarodowego. Szczególnie widoczne jest to u starszych naukowców, którzy odmawiali

³⁴ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 113.

statusu źródła prawa uchwałąm międzynarodowym, gdyż wówczas dotyczyły one w większości zachodniej części kontynentu europejskiego jak np. EWG³⁵. Klasyfikacja uchwał organizacji międzynarodowych od początku ich działalności prowadzi do sporu w doktrynie. Obecnie przeważa kwalifikowanie uchwał jako tak zwane miękkie prawo międzynarodowe. Opozycyjne stanowisko odmawia większości uchwał statusu źródła prawa międzynarodowego, gdyż należałoby uznać, że organizacjom międzynarodowym przysługuje zdolność prawotwórcza w tym zakresie. Dychotomiczność klasyfikacji wyraża się w postrzeganiu uchwał jako³⁶:

1. *pro foro interno*- ukierunkowane na wewnętrzne sprawy organizacji i działania instytucji,
2. *pro foro externo*- dotyczą zewnętrznych kwestii danej organizacji, co oznacza przełożenie na stosunki między państwami.

Określenie miękkie prawo międzynarodowe pochodzi z języka angielskiego (*soft law*), metaforycznie konfrontuje się je z prawem twardym (*hard law*), które oznacza prawo międzynarodowe w znaczeniu jak najbardziej ścisłym, przykładowo umowa międzynarodowa. Oba terminy swoje korzenie wywodzą z systemu *common law*. Jak podają R. Bierzanek i J. Symonides: „*termin miękkie prawo jest często uznawany przez prawników za niezadawalający [...], dlatego*

³⁵ J. Gilas, op. cit., s. 79.

³⁶ J. Barcik, T. Strogosz, op. cit., s. 135

proponuje się inne określenia np. słabe prawo, zobowiązania paraprprawne, prawo niedoskonałe, czy poprzedzające prawo³⁷”.

W zbiorze miękkiego prawa międzynarodowego najważniejsze znaczenie mają uchwały i zalecenia. Dotyczy to przed wszystkim ZO ONZ, ale również organizacji pozarządowych jak np. Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża. Również porozumienia państwowe o charakterze dwu lub wielostronnym, które nie uzyskały rangi umowy międzynarodowej są zaliczane do tego grona. Problematyczne wydaje się ujęcie decyzji organizacji międzynarodowych, ponieważ dotyczą głównie kwestii wewnętrznych danych instytucji, które formułują wewnętrzny system prawny obowiązujący państwa-członków, które jednak rzutuje na zachowanie się członków społeczności międzynarodowej. Podsumowując, wewnętrzne akty prawne instytucji międzynarodowych mogą stawić część składową prawa międzynarodowego, skoro uchwały są uważane jako pełnoprawne przykłady źródeł. Uprawnienia do podejmowania uchwał wynika ze statutu lub regulaminu, lecz nie dotyczy to każdej organizacji, która zawrze takie postanowienie. Zdolność prawotwórcza przysługuje głównie: ICAO (Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego), WHO (Światowa organizacja Zdrowia), UE (Unia Europejska). Skuteczność uchwał organizacji międzynarodowych (zresztą jak całości prawa międzynarodowego) jest dyskusyjna, ponieważ ich działanie zależy tylko i wyłącznie od woli poszczególnych państw. Nadto sam statut niektórych organizacji pozwala na wyłączenie

³⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 114.

się danego członka z podjętych regulacji lub wniesienie zastrzeżeń. Procedura ta nosi nazwę *contracting out*. Unia Europejska nie posiada takich mechanizmów, podjęte akty prawne dotyczą w równym stopniu wszystkich członków, nawet tych przegłosowanych. Większą efektywność odnotowała ICAO, zajmująca się zwłaszcza prawem lotniczym i jego technicznymi aspektami.

3. Pojęcie i klasyfikacja umów międzynarodowych

Niewątpliwie najstarszą i najbardziej rozbudowaną instytucją prawa międzynarodowego publicznego jest umowa międzynarodowa. Podstawami jej zawarcia były (i *de facto* są do dzisiaj) chęć wyznaczenia pewnych ram postępowania dla państw na przyszłość, uregulowanie bieżących i pilnych spraw między członkami społeczności międzynarodowej. Pierwszym udokumentowaną umową jest traktat pokojowy między Ramzesem II a władcą Hetytów Hatuszilem II z 1292 roku p.n.e. Na przestrzeni wieków zawierano traktaty między państwami, taka forma komunikacji członków areny międzynarodowej upowszechniła się i zagościła na stałe. Szacuje się, że do pierwszej połowy XIX wieku podpisano około 8 tysięcy umów międzynarodowych. Imponująco wiele traktatów pojawiło się w stosunkowo krótkim okresie, tj. do wybuchu I wojny światowej, bowiem odnotowano łącznie 10 tysięcy porozumień międzynarodowych. Następnie w czasach działania Ligi Narodów powstało kolejnych 5 tysięcy umów międzynarodowych³⁸.

³⁸ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 2007, s. 13

Potrzeba skodyfikowania prawa traktatów stała się nader wyraźna po okresie II wojny światowej. Już w 1949 roku Komisja Prawa Międzynarodowego działająca pod auspicjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ rozpoczęła prace, które zakończono w 1968 roku. Decydująca konferencja w sprawie prawa traktatów odbyła się w Wiedniu i po rocznym okresie spędzonym nad debatowaniem o ostatecznym kształcie konwencji, 23 maja 1969 roku przyjęto Konwencję Wiedeńską o Prawie Traktatów. Interesującym pozostają rezultaty głosowania. Tylko jedno państwo głosowało przeciw. Francja nie zgadzała się na istnienie w prawie międzynarodowym norm *ius cogens*. Państwa obozu socjalistycznego wstrzymały się od głosu³⁹. Definicja legalna umowy zawarta w KWPT⁴⁰ w art. 2 *oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę.*

Nie ma znaczenia jej nazwa przewodnia, którą może być traktat, konwencja, protokół, deklaracja. To bardzo ważne i pomocne stwierdzenie, bowiem praktyka wyróżnia ponad 40 przykładów nazewnictwa tej samej materii. W praktyce zauważono skłonność przyporządkowywania nazw do właściwych formalnie lub treściowo umów. Bardzo istotne i reprezentacyjne umowy przyjmują określenie karty, paktu, traktatu, układu. Porozumienia o szerszym zakresie mianuje się umową lub konwencją. Natomiast umowy międzynarodowe

³⁹ Ibidem, s. 20.

⁴⁰ Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439 i 440.

niższej rangi to deklaracje, memorandum, protokoły⁴¹. Nadto zgodnie z następnym artykułem formą właściwą takich porozumień jest forma pisemna. Dopuszczalne są porozumienia ustne, tzw. *gentlemen's agreement*, które są wiążące dla państw, lecz nie stosuje się do nich postanowień KW. Uklonem w stronę praktyki jest sformułowanie dotyczące ilości dokumentów, bowiem uznanymi źródłami prawa międzynarodowego są naturalnie wymiana not i listów. Nadto umowami międzynarodowymi w myśl konwencji nie są umowy podpisywane przez korporacje i spółki z państwami. Konwencja Wiedeńska nie może być stosowana do traktatów zawartych z m.in organizacjami międzynarodowymi, Stolicą Apostolską, stronami wojującymi w wojnie domowej, gdyż podmioty te nie legitymują się zdolnością traktatową (*ius tractatum*)⁴².

Nie każdą umowę międzynarodową można uznać za źródło prawa międzynarodowego, ponieważ umowy dotyczące odszkodowań czy kontraktów handlowych, gdyż dotyczą jedynie aspektów ekonomicznych, co oznacza, że nie zawierają elementu prawotwórczego. Badacze prawa międzynarodowego prezentują stanowisko wyróżniające podział umów na prawotwórcze i umowy-kontrakty. Jednak pogląd ten nie znajduje uznania reszty przedstawicieli, gdyż jest uważany za zbyt uogólniający oraz przeczący praktyce⁴³.

Od oficjalnych traktatów międzynarodowych zawieranych przez państwa należy odróżnić porozumienia oraz uzgodnienia.

⁴¹ M. Frankowska, op. cit., s. 45.

⁴² R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 77.

⁴³ Ibidem.

Różnica polega na postrzeganiu porozumienia jako stwierdzenie o charakterze o wiele bardziej uniwersalnym niż umowy. Porozumienia mogą mieć mało formalny charakter i dotyczyć tylko postawy stron. Natomiast uzgodnienie jest doprecyzowaniem podjętych porozumień⁴⁴. Paradoksalnie, uzgodnienia mogą odgrywać dużą rolę na arenie międzynarodowej, co przedstawia Akt Helsiński z 1975 roku, będący Aktem Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Wypracowane pojęcie uznawane jest przez doktrynę za zbyt wąskie w stosunku do działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową, dlatego należy wyeksponować dwa składniki, wpływające na ocenę podjętych przez państwa działań.

Elementami równie doniosłymi (choć niewymienionymi w KWPT) są: zgodna wola państw oraz zamiar wywołania skutków prawnych. Umowa międzynarodowa jest sposobem wyrażenia woli przez państwo, co może mieć postać aktu jednostronnego, dwu lub wielostronnego. Proces wyrażenia woli może przybrać formę milczącej zgody (*tacitus consensus*) lub intensywniej zauważalnego dla podmiotów społeczności międzynarodowej, do tej drugiej kategorii należy zaliczyć umowy między państwami.

Zamiar wywołania skutków prawnych, bowiem pozostaje bezskutecznym powoływanie się na brak takiej woli poprzez podpisanie traktatu. Warto zauważyć, że zamiar wywołania skutków musi być obiektywny, towarzyszący zarówno

⁴⁴ J. Sozański, op. cit., s. 51.

partnerom umowy jak i społeczności międzynarodowej. Ocena dokonania zamiaru zawarcia umowy międzynarodowej stanowi skomplikowany i wieloetapowy proces. Należy zbadać przede wszystkim stopień precyzji zawartych postanowień umożliwiających wejście w życie danej umowy oraz wszystkie okoliczności towarzyszące zawarciu umowy⁴⁵. Podstawowym wymogiem jest rejestracja umowy międzynarodowej zgodnie z art. 102 KNZ. Brak wystąpienia o rejestrację danego traktatu stanowi klarowną intencję państw sygnatariuszy dla światowej społeczności o nienadaniu jej wykonywalności. Rozumując *a contrario* nie można mówić o zalegalizowaniu danego aktu jednostronnego poprzez wystąpienie o rejestrację aktu prawnego. Również „miętkość” protokołu czy deklaracji nastrocza problemów interpretacyjnych ale nie odmawia się takim dokumentom mocy obowiązującej. Uniwersalność postanowień wykląda się, co do zasady na korzyść wobec danego tekstu. Dopiero w sytuacji uniemożliwiającej jego przychylnie rozumienie kwalifikuje się go jako porozumienie lub uzgodnienie.

Doktryna jest spójna w ujęciu definicji umowy międzynarodowej jako zgodne oświadczenie dwóch lub więcej państw wywołujące skutki prawne⁴⁶. Różnice pojawiają się jedynie w nacisku jaki kładą poszczególni naukowcy na elementy umowy międzynarodowej. Niektórzy badacze precyzują wąskie pojęcie wynikające z KWPT uznając,

⁴⁵ M. Frankowska, op. cit., s. 40.

⁴⁶ S. E. Nahlik, op. cit., s. 167.

że umowa międzynarodowa to szczególna formą porozumienia zawieranego między państwami⁴⁷.

Pomimo bogatej terminologii prawa międzynarodowego dotyczącej nazewnictwa porozumień zawieranych między państwami sam tytuł umowy nie jest przesądzający dla jej specyfikacji w obrocie między członkami światowej społeczności. Decydującym jest przeznaczenie, dla którego powstał traktat. Przeciwnie rozwiązania stosuje się w krajowych porządkach prawnych, gdzie mnogość tytułów aktów prawnych jest kluczowym dla prawidłowego obowiązywania w systemie prawnym. Do odpowiedniego zakwalifikowania służą rozmaite podziały proponowane przez naukowców prawa narodów. Rozróżnienia cechuje odmienny poziom systematyki i szczególności. Nie wszyscy uznają podziały umów międzynarodowych za sensowne w obecnej dobie badań. J. Gilas podkreśla niepotrzebność większości dokonywanych typizacji, ponieważ wiele zawieranych umów ma charakter mieszany i odnosi się do wielu dziedzin⁴⁸. Zasadniczy podział dokonywany jest na treść i formę umów międzynarodowych. Systematyka opierająca się na treści zawieranej umowy ma na celu wyodrębnienie postanowień zawartych w traktacie przedkładając to nad np. tryb zawierania. M. Frankowska wyróżnia⁴⁹:

1. Umowy polityczne. Znane już od starożytności, z upływem wieków odgrywały coraz większą rolę. Przybierają różne formy od sojuszy, pakty do

⁴⁷ J. Sozański, op. cit., s. 52.

⁴⁸ J. Gilas, op. cit., s. 86.

⁴⁹ M. Frankowska, op. cit., s. 42.

- używanych wspólnie umów dotyczących zakazu zbrojeń, wzajemnej pomocy na wypadek agresji.
2. Umowy gospodarcze. Nie posiadają tak imponującego rodowodu jak umowy polityczne. Początkowo były dwustronne i dotyczyły materii gospodarczo-nawigacyjnej, lecz po ewolucji zmieniły charakter na wielostronne. Obecnie zakres zastosowania jest bardzo szeroki, są to m.in. umowy dotyczące komunikacji i łączności morskiej, ustanawiające strefy wolnego handlu.
 3. Umowy dotyczące stosunków społecznych i prawnych. Również szeroki zakres unormowania obejmujący umowy konsularne, prawo prywatne międzynarodowe, ochronę praw człowieka.
 4. Umowy dotyczące współpracy intelektualnej. Często bilateralne, w skład zbioru wchodzi m.in. umowy współpracy naukowej, prawa autorskiego i własności przemysłowej.
 5. Umowy dotyczące ochrony zdrowia człowieka, zwierząt, roślin. Obecnie obserwuje się wzrost ich znaczenia w obrocie międzynarodowym, ponieważ zalicza się do działu ochronę środowiska, a w szczególności powietrza, gleb, poszczególnych gatunków roślin i zwierząt.
 6. Umowy dotyczące przestrzeni morskiej, powietrznej i kosmicznej. Poruszane zagadnienia umów to statuty Księżyca, Antarktyki, prawo lotnicze.

Drugim podziałem stosowanym przez doktrynę jest podział na formalne cechy umowy międzynarodowej. Kryteria wyróżniane za M. Frankowską⁵⁰:

1. Kryterium wyrażenia woli państw:
 - a) umowy ustne,
 - b) umowy pisemne.
2. Kryterium formy dokumentu:
 - a) umowy ujęte w formie jednego dokumentu,
 - b) umowy ujęte w formie wymiany dokumentów(wymiana not).
3. Kryterium zawarcia umowy przez państwa:
 - a) tryb złożony, polega na ratyfikacji lub zatwierdzeniu,
 - b) tryb prosty, oznacza podpisanie lub wymianę not.
4. Kryterium organów występujących w imieniu państwa.
W nauce prawa międzynarodowego odróżnia się trzy rodzaje takich umów:
 - a) umowy państwowe podpisywane w imieniu głowy państwa,
 - b) umowy rządowe podpisywane w imieniu rządu,
 - c) oraz umowy resortowe podpisywane w imieniu lub przez odpowiedniego ministra.
5. Kryterium stron zawierających umowę międzynarodową:
 - a) umowy, gdzie stronami są państwa,

⁵⁰ Ibidem, s. 44.

- b) umowy gdzie stronami są państwa i organizacje międzynarodowe,
 - c) umowy, gdzie stronami są organizacje międzynarodowe,
 - d) umowy, gdzie stronami są inne podmioty prawa międzynarodowego publicznego.
6. Kryterium uczestników stron umowy:
- a) umowy zamknięte, przewidziane tylko dla wyłącznie określonych uczestników bez możliwości przystępowania nowych stron, np. umowa dwustronna,
 - b) umowy półotwarte, również przeznaczone dla ściśle określonych członków, lecz możliwym jest rekrutowanie nowych, np. umowy regionalne, umowy dotyczące organizacji międzynarodowych,
 - c) umowy uniwersalne, możliwość dołączenia nie jest ograniczana w żaden sposób, np. umowy zawierane w ramach ONZ po 1974 roku.
7. Kryterium czasowego obowiązywania umowy międzynarodowej:
- a) umowy krótkoterminowe,
 - b) umowy średnioterminowe,
 - c) umowy długoterminowe,
 - d) umowy bezterminowe.
8. Kryterium wzajemności stosunku umów do siebie:
- a) umowy główne,
 - b) umowy wykonawcze.

Podział ten uważany jest za bardzo bogaty i wyczerpujący problematykę klasyfikacji umów międzynarodowych. Proces

podzielenia i wyodrębnienia na tyle kryteriów umów ma jednak większy sens doktrynalny, niż praktyczny, ponieważ rzadko zdarza się, aby umowy międzynarodowe występujące między członkami społeczności międzynarodowej dotyczyły tylko jednego pola, obszaru aktywności danego państwa. Warto wspomnieć, że nazwa umowy międzynarodowej nie kształtuje jej prawnej skuteczności. Dla niektórych umów „rezerwuje się” określony tytuł, np. konkordat związany jest jednoznacznie ze Stolicą Apostolską, jednak nazwanie w ten sposób umowy gospodarczej między np. laickimi państwami nie wpłynie w żadnym stopniu na jego efektywność. Naturalnie obraz ten dzięki kategoryzacji wydaje się pełniejszy. Oddaje też specyfikę ich wykorzystywania wśród podmiotów prawa międzynarodowego.

4. Ius tractatum i jego podmioty

Opisanie systemu źródeł prawa międzynarodowego publicznego zmusza do refleksji zawierającej się w pytaniu: jakie podmioty można uznać za zdolnych członków międzynarodowego kręgu do bycia stroną zawierania traktatów? Odpowiedź wydaje się równie oczywista, co niedokładna, ponieważ możliwość bycia stroną np. umowy międzynarodowej przysługuje każdemu państwu. Niestety nie występuje odpowiednio wiele przepisów oddających szczegółowość tego doniosłego zagadnienia. Zgodnie z art. 3 KWPT: *„Fakt, że niniejszej konwencji nie stosuje się ani do porozumień międzynarodowych, zawartych między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego lub między takimi innymi*

podmiotami prawa międzynarodowego [...]”. Ograniczenie konwencji zostało określone tylko do umów międzynarodowych zawieranych między państwami. Wymienia się tylko *inne podmioty prawa międzynarodowego*, lecz nie podaje się ich definicji. Słowniczek KWPT zawiera wytłumaczenia bardziej precyzyjnych pojęć jak państwo negocjujące czy państwo trzecie. Nasuwa się wątpliwość: jak odróżnić opisane wyżej podmioty od siebie?

Kluczem do dalszych rozważań jest wymienienie elementów składających się na podmiotowość prawną państwa. Doktryna spójnie wskazuje najważniejsze cechy⁵¹:

1. prawo zawierania umów międzynarodowych (*ius contrahendi*),
2. zdolność utrzymania stosunków dyplomatycznych i konsularnych,
3. członkostwo w organizacjach międzynarodowych,
4. zdolność do występowania z roszczeniami prawnomiędzynarodowymi,
5. zdolność do ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej.

Przy czym należy zauważyć, że zarówno doktryna jak i praktyka przyznaje podmiotowość także innym podmiotom prawa międzynarodowego, które na pierwszy rzut oka nie wydają się być pełnoprawnym, tym samym odpowiada na wcześniej postawione pytania. Uznawanymi w ten sposób instytucjami są: Zakon Kawalerów Maltańskich, Stolica Apostolska, organizacje międzynarodowe, strony wojujące

⁵¹ J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 143

w wojnie domowej. W świetle prawa międzynarodowego publicznego pojęcie suwerenności i podmiotowości nie jest tożsame, ponieważ suwerenność nie gwarantuje podmiotowości, ale pełni doniosłą funkcję w procesie nabywania i zakresu⁵². Za kontrowersyjne i sporne uchodzi przyznawanie podmiotowości osobom fizycznym i prawnym. Przedstawiciele polskiej myśli prawa międzynarodowego jak np. A. Klafkowski podkreślają, że tylko państwu przysługuje zdolność prawna i zdolność do działań prawnych. W tym miejscu również należy zaznaczyć, iż relacja między zdolnością prawną i podmiotowością jest dość skomplikowana oraz często komentowana przez naukowców. Zdolność prawna bezpośrednio wpływa na podmiotowość, ponieważ jak podają R. Bierzanek i J. Symonides: *„Waga zdolności do czynności prawnej podkreślona jest przez warunkowanie podmiotowości posiadaniem organów do występowania w stosunkach międzynarodowych.”*⁵³

Pozostałe podmioty posiadają ograniczoną możliwość do działań prawnych, który wyznaczany jest przez państwa. W związku z tym tylko państwo ma przywilej tworzenia innego podmiotu międzynarodowego⁵⁴. Na podstawie tego, można odróżnić członków społeczności międzynarodowej ze względu na podmiotowość:

1. pierwotną- państwa a jedynymi podmiotami suwerennymi, wynika to z samego faktu istnienia państwa,

⁵² R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 118.

⁵³ Ibidem, s. 119

⁵⁴ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Poznań 1979, s. 136.

2. pochodną- podmiotowość jest pokłosiem utworzenia przez określone państwa,
3. niepełną- brak możliwości działania w sferze prawa międzynarodowego publicznego.

Problematyka sprecyzowania definicji państwa wynika z braku dostatecznych unormowań w źródłach prawa międzynarodowego. Karta Narodów Zjednoczonych operuje tym terminem, bez jakiegokolwiek go wytłumaczenia. Najbardziej powszechne ujęcia państwa pochodzą z orzeczenia Mieszanego Trybunału Rozjemczego (MTR) *Deutsche Continental Gesellschaft* ca Polska z 1929 roku oraz z Konwencji z Montevideo o prawach i obowiązkach państw, przyjęta w 1933 r.

Zgodnie z wyrokiem MTR jako państwo należy rozumieć w następujący sposób: *„Państwo może istnieć tylko wtedy, kiedy posiada pewne terytorium, społeczność ludzką żyjącą na tym terytorium, rząd wykonujący władzę nad tą społecznością i terytorium. Te wymogi uznawane są za niezbędne i niemożliwe jest wyobrażenie sobie państw bez któregokolwiek z nich.”* Podobną treść niesie ze sobą konwencja z Montevideo o prawach i obowiązkach państw. Lektura art. 1 wskazuje na następujące elementy państwa: *„Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno posiadać następujące składniki: statą ludność, określone terytorium, rząd oraz zdolność do podejmowania stosunków z innymi państwami.”*

Problemem dla obu prób rozumienia państwa jest ich zauważalna przestarzałość. Obecny dorobek naukowy organizacji międzynarodowych w tym zakresie nie zaskakuje różnorodnością. Jest to kłopotliwe, ponieważ współczesne

stosunki międzynarodowe obfitują w zdarzenia, gdzie problem uznania organizacji za państwo nie zostaje rozwiązany. Najbardziej aktualnym przykładem opisywanym przez opinię publiczną to tak zwane Państwo Islamskie powstałe na Bliskim Wschodzie oraz oderwanych od Gruzji prowincji kaukaskich Abchazji oraz Osetii Południowej. M. Stępień proponuje określenie takich państw jako „państwa nielegalne”, gdyż ich podstawy funkcjonowania są najczęściej sprzeczne z prawem międzynarodowym publicznym⁵⁵. Elementem wspólnym dla wskazanych wyżej definicji jest trójkąt składający się z władzy, terytorium i ludności. Korzenie tych składników sięgają XIX - wiecznego niemieckiego pozytywizmu prawniczego w ujęciu Georga Jellinka⁵⁶. Doktryna proponuje także własne rozwiązania, na gruncie polskich przedstawicieli nauki zauważalna jest tendencja do rzeczowego, zwięzłego wysłowienia zagadnienia państwa. Odpowiedni przykład stanowią J. Barcik i T. Srogosz: *„państwo to suwerenny, pierwotny i pełny przedmiot prawa międzynarodowego, obejmujący określone terytorium zamieszkałe przez ludność podległą władzy.”*⁵⁷

Osobnym przedmiotem zajmującym naukę prawa międzynarodowego jest kwestia minipaństw. Stanowi to następstwo klasycznego rozumienia państwa w myśl trójelementowego pojęcia, ponieważ pojęcie to nie określa

⁵⁵ M. Stępień, *Problematyka „państw nielegalnych”*, [w:] B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2013, s. 125.

⁵⁶ J. Sobczak, *Podstawy wiedzy o państwie i prawie*, Poznań 2002, s. 42

⁵⁷ J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 144.

w żaden sposób wartości minimalnych zarówno dla terytorium jak i dla obywateli państwa. Nie odmawia się im na jakiegokolwiek płaszczyźnie udziału na arenie międzynarodowej, lecz dalszy brak porozumień w tym zakresie może prowadzić do pewnych sporów interpretacyjnych wobec przypadków proklamacji quasi tworów państwowych zajmujących platformy wiertnicze lub przeciwlotnicze na Atlantyku z ilością mieszkańców oscylujących wokół maksymalnie dziesięciu. Najczęściej wymieniane minipaństwa to: Księstwo Andory, Republika San Marino, Księstwo Monako. Przeważnie ich kompetencje do reprezentowania na świecie przejmują na mocy umów międzynarodowych państwa ościenne.

Bardziej historycznymi przykładami szczególnych form państw, zaliczanych jako zależne to protektoraty i państwa wasalne. Pierwsze z powyższych typów państw ma obecnie znaczenie, ponieważ państwem powszechnie uznawanym za zależnym jest Bhutan. Opiekę nad nim sprawują Indie w szczególności istoty polityki międzynarodowej oraz obronności, oznacza to ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Interesującym wydaje się przynależność Bhutanu do ONZ ze zwykłymi uprawnieniami państwa członkowskiego. Natomiast państwa wasalne nie występują już w społeczności międzynarodowej. Ostatni przykład w Europie to Księstwo Andory, które w feudalnych stosunkach formalnie pozostawało do 1993 roku, tzn. do czasu przyjęcia konstytucji i odseparowania się od wpływów Hiszpanii i Francji.

Nieodzowną częścią światowej społeczności są obecnie organizacje międzynarodowe. Podobnie jak w przypadku zagadnienia państwa, w obrocie międzynarodowym nie

występuje żadna współczesna definicja organizacji międzynarodowej. O ile dla rozumienia państwa można spotkać się z próbami wyjaśnienia w postaci orzeczeń, regionalnych umów międzynarodowych, tak w wypadku organizacji międzynarodowych nie podjęto takich ustaleń. Przedstawiciele polskiej nauki proponują krótkie, rzeczowe pojęcie organizacji międzynarodowej. J. Gilas tak prezentuje termin organizacji międzynarodowej: „[...] to takie stowarzyszenie, zawiązane na podstawie umowy międzynarodowej lub innej umowy i dysponujące stałymi organami, które ze względu na skład członkowski, skład organów i określenie funkcji stawia sobie cele w zakresie stosunków międzynarodowych⁵⁸”. Przy czym składnikiem, także istotnym jest członkostwo co najmniej dwóch państw oraz wykazywanie się celem nadrzędnym, reprezentującym zamierzenia wszystkich członków. Ich podmiotowość określana jest jako pochodna, ponieważ zależy od utworzenia przez wolę państw.

Organizacje międzynarodowe znane są już od czasów starożytnych. Instytucje powstawały w basenie Morza Śródziemnego jako wyraz aktywności politycznej głównie antycznych Greków i Rzymian. Współczesne zainteresowanie dotyczące zwiększającej się liczby organizacji międzynarodowych rośnie, bowiem do 1983 r. odnotowano prawie 13 tysięcy tych instytucji⁵⁹. Bogata aktywność

⁵⁸ J. Gilas, op. cit., s. 130.

⁵⁹ Ibidem, s. 131.

organizacji na arenie międzynarodowej stworzyła konieczność ich klasyfikacji. Najbardziej podstawowe rozróżnienie składa się z :

1. organizacji międzynarodowych o charakterze między państwowym- członkami są państwa, instytucja działa na podstawie statutu, będącego umową międzynarodową,
2. organizacja międzynarodowa pozarządowa- zbiorowość, w której skład wchodzi zarówno osoby fizyczne jak i prawne. Podstawą działalności jest umowa zawarta między wskazanymi podmiotami.

Naturalnie klasyfikacja ta dzięki doktrynie została już doprecyzowana i wydaje się odpowiadać obecnym potrzebom prawa międzynarodowego publicznego i praktyce państw.

J. Barcik i T. Srogosz proponują następujący podział opierający się na⁶⁰:

1. członkostwie państw- państwa sygnatariusze mogą uczestniczyć w:
 - a) organizacjach powszechnych - dostępne dla wszystkich członków, gdzie kryterium geograficzne nie ma znaczenia,
 - b) organizacjach regionalnych- dostępne dla państw z określonego rejonu geograficznego,
 - c) organizacjach subregionalnych - dostępne dla węższego kręgu regionalnego.

⁶⁰ J. Barcik i T. Srogosz, op. cit., s. 165.

2. Zakresie kompetencji organizacji:
 - a) kompetencje ogólne-, oznacza to, że dana instytucja zajmuje się większością aspektów prawa międzynarodowego publicznego,
 - b) kompetencje szczególne-, dana organizacja zajmuje się tylko częścią prawa narodów.
3. Wykonywaniu praw suwerennych państw członkowskich:
 - a) instytucje koordynacyjne- koordynują współpracę między państwami, przy czym nie dochodzi tam do przekazanie powstałej organizacji swych suwerennych praw,
 - b) instytucje ponadnarodowe - państwa członkowskie zgadzają się na przekazanie swych suwerennych praw organizacji, do której przynależą.
4. Możliwości przystąpienia państw trzecich:
 - a) organizacje otwarte - przystąpienie zależna jest od wewnętrznego regulaminu oraz woli państw,
 - b) organizacje półotwarte - o rozszerzeniu członkostwa decydują już zasiadające państwa,
 - c) organizacja zamknięta - powstanie organizacji jest tożsame z wyborem członków.
5. Przedmiot działalności:
 - a) instytucje polityczne - państwa zrzeszone zajmują się bieżącymi zagadnieniami polityki,
 - b) instytucje niepolityczne - skupiają swoją działalność na podłożu między innymi charytatywnym, sądowym.

ROZDZIAŁ II.

STOLICA APOSTOLSKA JAKO STRONA KONKORDATÓW

1. Stolica Apostolska a Watykan

1.1 Uwagi wprowadzające

W świetle dzisiejszych badań, podmiotowość Stolicy Apostolskiej nie wywołuje kontrowersji wśród badaczy prawa międzynarodowego. Problematycznym wydaje się równoległe działanie obu podmiotów w świecie współczesnym. Dokładniejsze ustalenia polegają na określeniu relacji między Watykanem i Stolicą Apostolską, ponieważ jak wskazuje praktyka klarowne „rozdzielenie” kompetencji między podmiotami nie zawsze występuje. W związku z tym należy zadać pytanie: czy obie nazwy można stosować zamiennie? Jednym z wielu powodów tak specyficznej i niespotykanej sytuacji jest burzliwa historia Państwa Kościelnego, którego sukcesorem są obecnie Stolica Apostolska i Watykan. Uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych stwarza niekiedy wątpliwości, co do racjonalności istoty obu podmiotów. Spór w doktrynie pojawia się przy ocenie udziału tych podmiotów na arenie międzynarodowej. Bowiernie trudno odszukać polemikę między stanowiskami wskazującymi

na przyznawanie podmiotowości tylko Stolicy Apostolskiej przy postrzeganiu jej za quasi państwo, ocenieniu Watykanu i Stolicy Apostolskiej jako odrębnych i równorzędnych partnerów międzynarodowych lub coraz mniej popularna opinia odmawiająca Stolicy Apostolskiej podmiotowości, czyniąc z niej organizację międzynarodową. M. Perkowski trafnie zauważa że ocena relacji prawno-międzynarodowych między Watykanem i Stolicą Apostolską jest kilkietapowa, ponieważ na samą podmiotowość składa się wiele czynników o charakterze międzynarodowym¹.

Odpowiedź na postawione pytanie będzie zależeć dokładnego przeanalizowania historii instytucji rzymskokatolickich od początków średniowiecza do przełomowego wieku XIX będącym zarazem końcem starych struktur państwowych jak i zaczątkiem obecnej działalności w kręgu społeczności międzynarodowej. Nadto, na podstawie Traktatów Laterańskich oraz praktyki należy rozważyć osobliwość podmiotowości Stolicy Apostolskiej i Watykanu.

1.2 Tło historyczne

Rozprzestrzenianiu się idei chrześcijaństwa w świecie śródziemnomorskim w pierwszych wiekach naszej ery towarzyszyło przeświadczenie o zorganizowaniu trwalszych struktur. Wówczas centrum katolicyzmu znajdowało się w Rzymie, stolicy potężnego tworu państwowego jakim było

¹ M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 224.

Cesarstwo Rzymskie doby pryncypatu. Wynikało to z poniesienia męczeńskiej śmierci przez dwóch apostołów, świętych Piotra i Pawła. Liczebność niewolników w starożytnym Rzymie także ogrywała dużą rolę, ponieważ wśród nich popularność chrześcijaństwa była szczególnie zauważalna. Powód okazał się dość oczywisty, otóż chrześcijaństwo jako pierwsza z religii monoteistycznych nie odmawiała ludziom pozbawionym wszelkich praw możliwości zbawienia, co ciekawe dotyczyło to również kobiet². Już w drugim wieku powstawały lokalne organizacje chrześcijan w postaci synodów, na których dokonano wyboru biskupów. Dla religii katolickiej pierwsze dwa wieki łączyły się również z prześladowaniami, które opierały się na niechęci administracji cesarskiej do nowych kultów jak i też z przywiązania do wierzeń przodków. Jako okresy przełomu datuje się III i początek IV wieku n.e., ponieważ wiara chrześcijańska osiągnęła apogeum. Miało to związek z rozbudowaniem wewnętrznej hierarchii na wzór cesarskich szczebli władzy. Dla tego okresu przypisuje się także powstanie patriarchatów z pierwszeństwem Rzymu oraz załóżki życia zakonnego. Kluczowym dla wolności wyznawania wiary okazał się edykt mediolański z 313 roku gwarantujący swobodę wyznania i tolerowania chrześcijan sygnowany przez Konstantyna Wielkiego, pierwszego chrześcijańskiego imperatora. Następnie u schyłku IV wieku, w roku 381 pierwszy raz tytuł biskupa Rzymu został podniesiony do rangi papieskiej oraz Teodozjusz I ogłosił

² H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 44.

chrześcijaństwo oficjalną religią cesarstwa. IV wiek okazał się końcem jedności Imperium, po podziale z 395 roku, część wschodnia rosła w siłę i z biegiem lat przeważała dochodami i ludnością nad wyniszczonym zachodem. Sytuacja Rzymu jako ostoji władzy chrześcijańskiej skomplikowała się po upadku części zachodniej Imperium. Liczne najazdy barbarzyńskie spowodowały wyludnienie i pauperyzację mieszkańców Półwyspu Apenińskiego. Jedność państwa starał się przywrócić Justynian Wielki oraz co za tym idzie dawną świetność. Późniejsze czasy określane jako „wieki ciemne” nadane przez renesansowego pisarza Francesca Petrarce oddają idealnie stan ówczesnej kultury, a szczególnie zachowanych pozostałości pisanych. Ze stosunkowo niewielu posiadanych informacji udaje się prześledzić historię powstania Państwa Kościelnego. Otóż VIII wiek n.e. w zachodniej Europie zainicjował konflikty między Państwem Franków i obejmującym tereny obecnych północnych Włoch Królestwem Longobardów³. Longobardzi zagrozili jeszcze niepodbitym terenom włoskim będącymi w panowaniu wyraźnie słabnącego Bizancjum oraz papieża. Biskup Rzymu Stefan II zwrócił się o pomoc do Pepina Krótkiego, który sprawnie przeprowadził kampanię wojskową i ze zdobytych terenów należących do Longobardów zgodził się na utworzenie suwerennego Państwa Kościelnego w najpewniej 756 roku⁴ (badacze podają różne przybliżone daty, np. 755 lub 754, powodem nieścisłości są wyżej opisane problemy ze źródłami pisanymi). Warto zwrócić uwagę, że pomoc wojskowa została udzielona z powodu wdzięczności okazanej wcześniej

³ J. Gordziakowski, *Historia Państwa Kościelnego*, Kraków 2007, s. 6.

⁴ *Ibidem*, s. 15.

przez papieża Bonifacego, gdy Pepin Krótki w trakcie rebelii wobec legalnej władzy ogłosił się królem, a władza duchowna to usankcjonowała. Przekazanie terytoriów podbitych dla papieża w zamian za okazaną pomoc nosi nazwę Donacji Pepina. Wydarzenie to w przyszłości wpłynie na postawy ideowe Francuzów, ponieważ stanie się swoistą legitymacją do stabilizowania sytuacji politycznej w Państwie Kościelnym.

W miarę upływu wieków granicę Państwa Kościelnego ulegały zmianom, a sam Rzym niejednokrotnie kapitulował przed siłami cesarskimi. Najbardziej dobitny przykład to zdobycie Wiecznego Miasta w pierwszej połowie XVI wieku, znane jako *sacco di Roma*. Państwo Kościelne słynące z nepotyzmu, konserwatyzmu i nieefektywnej administracji zaczęło chylić się ku upadkowi pod koniec XVIII wieku, gdzie francuska myśl rewolucyjna stała się *spiritus movens* dla obalenia starego porządku. Działania Dyrektoriatu doprowadziły do zajęcia Państwa Kościelnego i przeobrażenia go na krótko w Republikę Rzymską, następnie za czasów I Cesarstwa Francuskiego dekretem Napoleona włączono Republikę Rzymską do nowopowstałego Królestwa Włoch. Zmiana tych postanowień udała się na mocy Kongresu Wiedeńskiego. Jednak jak pokazała historia zmiany rewolucyjne zdrząły posadami władzy papieskiej. Rewolucja lipcowa oraz Wiosna Ludów doprowadziły do kolejnych wystąpień, lecz Państwo przetrwało.

Proces jednoczenia Włoch stał się ostatecznym zakończeniem istnienia Państwa Kościelnego na mapie politycznej Europy. Okręg rzymski ofiarnie próbował się przeciwstawić ideom *risorgimento* przez zwołanie soboru

w 1869 roku, lecz nie pomogło ocalić państwowości. Przyjęty tam dogmat o nieomyślności biskupa Rzymu nie zmienił polityki prowadzonej przez ówczesne mocarstwa. Włochy jako jednolity organ państwowy ze stolicą w Rzymie stał się faktem po wkroczeniu wojsk włoskich do Rzymu. Ugruntował to plebiscyt z 1870 roku, gdzie ludność opowiedziała się za przynależnością do nowego państwa. Papież nie mógł się pogodzić z takim stanem rzeczy i wymógł na rządzie Włoch stworzenia ustawy o gwarancjach, która miała być kompromisem dla obu stron⁵. W myśl podjętych postanowień potwierdzono eksterytorialność Lateranu, Castel Gandolfo i Pałacu Watykańskiego. Pius IX w 1871 roku wydał encyklikę *Beneficia Dei*, w której użył znamienego określenia „Więźnia Watykanu” i zapowiedział niezastosowanie się do ustawy gwarancyjnej, gdyż ta nie była do zaakceptowania w oczach papieża. Okres ten do podpisania traktatów laterańskich znany jest z napiętej sytuacji między władzą świecką i duchową. Pius IX posunął się nawet do nadania ekskomuniki dla każdego Włocha partycypującego w życiu publicznym. Do 1929 roku bardzo rzadko udzielano na terenie Półwyspu Apenińskiego ślubów kościelnych i w konsekwencji doprowadziło to do rozpowszechnienia ślubów cywilnych. Podsumowując, historię podmiotowości Państwa Kościelnego należy podzielić na trzy etapy⁶:

- a) pierwszy od edyktu mediolańskiego z 313 roku nadanego przez Konstantyn Wielkiego do zajęcia

⁵ Ibidem, s. 94.

⁶ P. Bogacki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 46-53.

Rzymu przez Garibaldiego i idee *risorgimento* w 1870 roku,

- b) drugi etap liczony od utracenia terytorium przez Państwo Kościelne w latach 1870-1929, okres, w którym papież nazywali się „więźniami Watykanu”,
- c) trzeci i ostatni etap liczony od podpisania i ratyfikowania Traktatów Laterańskich po czasy współczesne, oznaczający nową jakość uczestniczenia Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych.

Zmiany polityczne, społeczne i kulturalne jakie dokonała się w Europie po zakończeniu działań wojennych I wojny światowej zaczęły stwarzać fundamenty do rozmów między zwaśnionymi stronami. Wysyłano sygnały nawołujące do rozwiązania ostatecznej kwestii Castel Gandolfo. Prace nad porozumieniem trwały ponad 3 lata, tj. od 1926 roku do ostatecznego podpisania i ratyfikacji w roku 1929. Dość zaskakującym jest, że doszło do podpisania tak ważnych aktów za czasów rządów Benito Mussoliniego, który sam był ateistą i początkowo głosił idee antykościelne, zresztą przez cały okres funkcjonowania faszystowskich Włoch totalitaryzm akcentował wartości antyreligijne. Strony połączyła ze sobą zarówno niechęć do lewej strony politycznej czyli socjalistów, komunistów, anarchistów, marksistów jak i polityczny realizm, podpowiadający ułożenie wzajemnych relacji po latach wzajemnego nieuznawania się.

Powszechnie błędnie rozumie się istotę Traktatów Laterańskich, ponieważ widzi się w nich jedynie porozumienie o charakterze materialnym zapominając o przywróceniu podmiotowości Stolicy Apostolskiej, będącej terytorialnie

namiastką Państw Kościelnego oraz podpisaniu konkordatu między Włochami i Stolicą Apostolską. Nazwa Układów pochodzi od miejsca podpisania, tj. w papieskim pałacu laterańskim, 11 lutego 1929 roku. Sygnatariuszami byli Benito Mussolini z ramienia rządu włoskiego oraz kardynał Pietro Gasparri reprezentujący władzę duchową. Podpisy zostały złożone w imieniu odpowiednio króla włoskiego Wiktora Emmanuela III i papieża Piusa XI.

Często w badaniach historycznych można spotkać się z określeniem „Traktatów Laterańskich” wymiennie z „Traktat Laterański”, co prowadzi do konsternacji stwarzającej wrażenie, że doszło do zawarcie jednej umowy międzynarodowej. W świetle semantyki poprawniej jest nazywać zespół umów poprzez liczbę mnogą, tzn. Traktaty, bowiem w skład podpisanych aktów wchodziły trzy grupy dokumentów. Co prawda traktaty nie zmieniły praktyki funkcjonowania władzy duchowej w okresie 1870r.-1929r., ponieważ mimo braku terytorium działania zwierzchnie nad kościołem na świecie nie ustały. Niewątpliwie obu stronom zależało na podpisaniu i ratyfikacji konkordatu, bowiem nader osobliwe wydawał brak umowy międzynarodowej między Włochami uznawanymi za kolebkę chrześcijaństwa europejskiego a następcą Państwa Kościelnego, będącym „sercem” wyznania rzymskokatolickiego. Przyjęte rozwiązania zadowolili teoretycznie i praktycznie Stolicę Apostolską oraz Włochy, świadczy o tym dołączenie aktów prawnych do obowiązującej konstytucji włoskiej z 1947 roku⁷. Drobne zmiany przyniósł rok 1984, ponieważ

⁷ Ibidem, s. 98.

zmodyfikowano artykuły konkordatu mówiące o panującej roli religii rzymskokatolickiej i opodatkowania na rzecz Kościoła, co z kolei zmieniło istniejący obowiązek dotowania przez państwo.

Traktaty Laterańskie doprowadziły do odnowienia idei Państwa Kościelnego. Prawo kanoniczne używa określenia „Stolica Apostolska” w trzech koncepcjach jako:

1. instytucje Kurii rzymskiej z biskupem Rzymu będącym najważniejszym organem państwa, co wynika wprost z kanonu 7 Kodeksu Prawa Kanonicznego (KPK),
2. papieża, następcę św. Piotra, co jest dostatecznym sankcjonowaniem posiadanych kompetencji,
3. materializacja władzy Ojca Świętego w organizacji Kościoła katolickiego⁸.

Podsumowując, obecna atypowość obu podmiotów polega na suwerennej władzy Stolicy Apostolskiej nad Watykanem, co prowadzi do konkluzji, że przy zaniku Watykanu lub wchłonięciu go przez Włochy Stolica Apostolska nadal mogłaby funkcjonować bez przeszkód. Poza tym należy wspomnieć, że głównym celem istnienia Stolicy Apostolskiej jest organizowanie działalności Kościoła katolickiego na całym świecie.

1.3 Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego

Charakterystyka podmiotowości Stolicy Apostolskiej we współczesnych stosunkach międzynarodowych jest bardzo

⁸ J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy status Watykanu*, Warszawa 1983, s. 64.

specyficzna i niespotykana na arenie międzynarodowej. Na obecny kształt postrzegania Stolicy Apostolskiej złożyło się kilka czynników:

- a) burzliwa historia Państwa Kościelnego zakończona okresem *risorgimento*,
- b) powstanie niepodległego i jednolitego państwa włoskiego ze stolicą w Rzymie,
- c) wytworzenie praktyki międzynarodowej, zgodnie z którą mimo braku terytorium Stolica Apostolska funkcjonowała jako organizacja *sui generis*,
- d) zawarcie Traktatów Laterańskich będącymi solidną podstawą dla dzisiejszego funkcjonowania Stolicy Apostolskiej wśród społeczności międzynarodowej.

Kluczowym dla dalszej interpretacji podstaw działalności Stolicy Apostolskiej jest przytoczenie najważniejszych postanowień Traktatów tworzących nowy rozdział we wzajemnych relacjach. Traktaty składały się z trzech odrębnych części. Pierwszy traktat podpisano między rządem Włoch i Stolicą Apostolską i dotyczył oficjalnego uznania, co potwierdzono już w preambule określenie porozumienia jako umowy międzynarodowej⁹. Druga część traktatów to konkordat, kolejność podpisanych umów nie jest przypadkowa, gdyż podpisanie konkordatu jako pierwszej umowy mogłoby spotkać się z nieprzychylną interpretacją, bowiem formalnie strony się wzajemnie nie uznawały.

⁹ B. Bouffał, *Układy Laterańskie 11 lutego 1929r.*, Warszawa 1931, s. 12-13.

Pozostała część to konwencja finansowa, którą można określić jako zadośćuczynienie Włoch wobec Stolicy Apostolskiej. Polegającej na zapłacie 750 milionów lirów w gotówce oraz obligacji państwowej uzgodnionej na 5% o wartości miliarda lirów. Z umowy tej nie wynikał powód przesunięcia finansowego, lecz należy dorozumianie przyjąć, że była to forma rekompensowania utraty znacznego terytorium i napiętej sytuacji powstałej po zjednoczeniu Włoch.

Najistotniejszym dla określenia podmiotowości Stolicy Apostolskiej jest pierwszy z traktatów ustanawiający oficjalnie *Citta del Vaticano*. Art. 2 Układów Laterańskich: „*Włochy uznają suwerenność Stolicy Apostolskiej w sprawach międzynarodowych jako właściwy atrybut pozostający w zgodzie z jej tradycjami wymogami jej misji wobec świata*”. Oficjalnie potwierdzono legitymacje występowania na arenie międzynarodowej jako suwerenny przedstawiciel. Słusznie zauważa J. Grzesik,¹⁰ że charakter tego postanowienia jest wyłącznie deklaracyjny, ponieważ strony nie uznawały się tylko wzajemnie, Włochy w żaden sposób nie utrudniały międzynarodowego funkcjonowania Stolicy Apostolskiej. Następne dwa artykuły mówią o suwerennej władzy Stolicy Apostolskiej nad Państwem Miastem Watykan. Zgodnie z art. 3 Traktatów Laterańskich: „*Włochy uznają pełną własność, wyłączne zwierzchnictwo oraz suwerenną władzę i jurysdykcję Stolicy Apostolskiej nad Watykanem teraz utworzonym, razem*

¹⁰ J. Grzesik, *Traktaty Laterańskie i konkordat włoski*, Alija Izraela, s. 8, http://www.alija.4me.pl/pdf/PB_Lateran_Konk_1929.pdf, [dostęp 05.05.2016 r.].

z wszystkimi jego przynależnościami i wyposażeniem, tak tworzącym Miasto Watykan, dla szczególnych celów pod szczególnymi warunkami. Granice wskazanego Miasta określone są na mapie tworzącej Aneks I traktatu, którego stanowi on integralną część. Ponadto uzgadnia się, że część Miasta Watykan-Plac Świętego Piotra-powinna być otwarta dla publiczności i powinna znajdować się pod nadzorem włoskich organów policyjnych [...] Organy powinny powstrzymać się od wchodzenia na schody prowadzące do Bazyliki.” Zwierzchność Stolicy Apostolskiej została określona jako „wyłączna, nieograniczona i suwerenna”, takie same rozwiązanie przyjęto nad jurysdykcją na terenie Watykanu. Określono również precyzyjne granice państwa watykańskiego z uwzględnieniem załącznika do traktatu opisującego sprawy techniczne. Łączna powierzchnia wyniosła 44 ha i do dzisiaj stanowi to najmniejsze miasto państwo na świecie. Interesującą treść zakłada art. 4: *„Suwerenność i wyłączna jurysdykcja nad Miastem Watykan, którą Włochy uznają jako przystługujące Stolicy Apostolskiej, powodują, że zakazana jest jakakolwiek interwencja ze strony Rządu Włoskiego, albo, że zakazane jest tam uznawanie jakiegokolwiek innej władzy niż Stolica Apostolska.”* Wyklucza się jakakolwiek działania Włoch na terytorium nowopowstałego Watykanu. Właśnie te artykuły konstatające dzisiejszy obraz Stolicy Apostolskiej i Watykanu są bardzo szeroko komentowane przez naukowców prawa międzynarodowego publicznego. Wykładni przepisów dokonał sam premier Mussolini stwierdzając w parlamencie włoskim, że nie dochodzi do podwójnej suwerenności we Włoszech, tzn. Kościoła Katolickiego i władzy państwowej. Kościół jest suwerenny na

terenie Watykanu, natomiast na terenie Włoch obowiązują przepisy władzy świeckiej i każdy musi się im podporządkować¹¹. Wystąpienie Benito Mussoliniego było nie tylko podyktowane obowiązkami wynikającymi z obejmowanego stanowiska prezesa rady ministrów, lecz z konsekwencji art. 1, który ustanawiał religię rzymskokatolicką jako wiarę panującą w państwie włoskim. Warto dodać, że wówczas stanowiło to wyjątek, zdecydowanie mała część państw uznawała aktem prawnym określoną religię za dominującą w państwie. Powodem takich działań były więzi i dziedzictwo kulturowe i przywiązanie obywateli do wiary. Także polska konstytucja marcowa określiła religię rzymskokatolicką jako dominującą w państwie, co skreślało możliwość równego traktowania wszystkich wyznań.

Obie strony dbały o jak najlepsze odbudowanie relacji i jednym z gestów potwierdzające dobre intencje Włoch był obowiązek ścigania z urzędu na terytorium państwa włoskiego każdego, kto dokona obrazy i wyszydzania papieża na takich samych zasadach jak króla Włoch. Nadto Biskup Rzymu w myśl art. 8 Traktatów Laterańskich został uznany za osobę świętą i nienaruszalną¹².

Ostatnim artykułem Traktatów mających wpływ na sytuację międzynarodową Stolicy Apostolskiej i zarazem Watykanu jest art. 24. Wykładnia literalna wskazuje klarownie, że Watykan i będąca suwerenem Stolica Apostolska odzęgkuje się od wszystkich konfliktów zbrojnych i nie będzie brać udziału w konferencjach międzynarodowych poświęconych

¹¹ B. Bouffał, op. cit., s. 15.

¹²J. Grzesik, op. cit., s. 10.

zakończeniem danego konfliktu zbrojnego. Wyjątkiem jest potencjalna sytuacja, w której Stolica Apostolska będzie poproszona o mediacje w sporze. Niestety trudno jednoznacznie ocenić skuteczność i efektywność w skali globalnej, ponieważ Układy Laterańskie mają charakter dwustronnej umowy międzynarodowej, co oznacza, że dotyczy tylko i wyłącznie państw-stron. Większe znaczenie odgrywa przegląd praktyki międzynarodowej prowadzonej przez Stolicę Apostolską, ponieważ podmiot ten nigdy nie uczestniczył w sojuszach politycznych czy obronnych. W porównaniu do państw europejskich trwale neutralnych jak Szwajcaria, czy Austria i ich złożonych procedur gwarantujących bezstronność, to wydaje się, że zastosowana przez Watykan dwustronna umowa międzynarodowa pozostaje niewystarczająca. Nadto niezaangażowanie w kwestie sporów militarnych w przypadku Watykanu zostało potwierdzone jedynie przez Włochy, natomiast Austrii przez kilka ówczesnych mocarstw w 1955 roku po wycofaniu radzieckich jednostek okupacyjnych¹³. Poprzez Traktaty Włochy zobowiązały się do uchylecia ustaw gwarancyjnych, które *de iure* określały teren podlegający władzy papieża do pałaców Castel Gandolfo.

Newralgicznym elementem będącym częścią składową podmiotowości jest niewątpliwie prawo legacji. Zgodnie z najbardziej klarowną definicją prawo legacji to możliwość wysyłania własnych i przyjmowania obcych przedstawicielstw dyplomatycznych¹⁴. Naturalnie Stolica Apostolska jako pełnoprawny podmiot prawa międzynarodowego korzysta

¹³ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 134.

¹⁴ Ibidem, s. 173.

z przyznanych uprawnień następujących z art. 12 Traktatów. Strony potwierdziły czynną i bierną zdolność legacji Stolicy Apostolskiej i podobnie jak z art. 2 miało to znaczenie wyłącznie deklaratoryjne zgodnie z praktyką prowadzona w latach 1870-1929. Uzupełnieniem postanowień Traktatu w dziedzinie legacji pozostał Kodeks prawa kanonicznego, w myśl kanonu 265 papież wykonuje czynne prawo legacji. Postanowienie to podlega częstym komentarzom, ponieważ doktryna watykańska uznaje kompetencje papieża jako swoistą dychotomię, rozciągającą się na hierarchię katolicką oraz na cały świat, gdyż biskup Rzymu jest suwerenem Watykanu.

Przed omówieniem najważniejszych przymiotów podmiotowości Stolicy Apostolskiej jest koniecznym zbadanie relacji między Stolicą Apostolską a Kościołem katolickim, ponieważ wpływ obu tych instytucji na siebie jest oceniany jako bardzo istotny. Nadto występowanie w stosunkach międzynarodowych państwa watykańskiego dodatkowo komplikuje zbadanie powyższych ustaleń, ponieważ na pierwszy rzut oka występują aż trzy podmioty prawa międzynarodowego. Nie jest możliwym oddzielenie od siebie Stolicy Apostolskiej i Kościoła katolickiego, ponieważ związek między nimi przypomina powiązanie między rządem i państwem, co oznacza, że są nierozzerwalne¹⁵. Prowadzi to do sytuacji, zgodnie z którą występowanie na arenie międzynarodowej zarówno Kościoła oraz Stolicy Apostolskiej nie jest w świetle prawa międzynarodowego publicznego legalne dwukrotnie reprezentowanie tego samego podmiotu. Jednakże, podjęte

¹⁵ P. Bogacki, op. cit., s. 52.

uzgodnienia tworzą pytanie, czy Kościół katolicki jest suwerennym podmiotem, który może być traktowany na równi z narodem? Interesującą odpowiedź udziela P. Bogacki: „[...] Kościół katolicki jest suwerennym podmiotem prawa międzynarodowego, tak jak suwerennym podmiotem jest naród tworzący jakieś państwo. Różnica polega jedynie na różnorodności celów tych wspólnot, którymi są dobro doczesne w przypadku państwa i zbawienie dusz w przypadku Kościoła. Dlatego też suwerenność Kościoła ma charakter duchowy, a nie doczesny.”¹⁶

W konsekwencji problemem jest jedynie omówienie podmiotowości Stolicy Apostolskiej oraz Watykanu.

Najważniejsze postanowienia Traktatów normujących podmiotowość Stolicy Apostolskiej należy uzupełnić o informacje praktyczne. Od czasów zawarcia Traktatów Laterańskich Stolica Apostolska okazała się ambitnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Obraz ten należy poszerzyć o *ius contrahendi*, *ius tractatum*, *ius negationis*, udział Stolicy Apostolskiej w konferencjach oraz organizacjach międzynarodowych.

W świetle obecnego prawa międzynarodowego publicznego żadnemu podmiotowi powszechnie działającemu nie można odmówić zdolności do zawierania umów międzynarodowych. Sytuacja Stolicy Apostolskiej pod tym względem nie została prawnie uregulowana¹⁷. Układy Laterańskie nie odnosiły się do tej kwestii, ponieważ postrzegano to jako nader oczywistą i niewymagającą dalszych negocjacji. Nadto przyjęto, że Stolica Apostolska jako kontynuatorka Państwa Kościelnego

¹⁶ Ibidem, s. 56.

¹⁷ J. Czaja, op. cit., s. 122.

odziedzicza podstawowe atrybuty państwa suwerennego. Historia podejmowanych działań wskazuje jednoznacznie, że nie wydaje się koniecznym podejmowania kroków prawnych w celu unormowania zdolności do zawierania umów międzynarodowych, ponieważ państwa strony nigdy nie składały zastrzeżeń i ratyfikowane porozumienia są wiążące.

Zdolność traktatowa Stolicy Apostolskiej należy do intensywnych obszarów aktywności tego podmiotu na arenie międzynarodowej. W dużej mierze zakres zawieranych traktatów dotyczył głównie regulowania sytuacji Kościoła rzymskokatolickiego w różnych zakątkach świata poprzez konkordaty z władzą świecką. Jednakże, Stolica Apostolska dzięki swojej aktywności i chęci działania w społeczności międzynarodowej zaznacza swoją obecność w wielu traktatach, porozumieniach, deklaracjach, które nie mają charakteru religijnego. Przykładem takich traktatów jest między innymi dołączenie do układu o nieprolifracji broni jądrowej w 1968 roku¹⁸. Obecność Stolicy Apostolskiej jako pełnoprawnego sygnatariusza umów międzynarodowych nie jest w żaden sposób negowana, lecz realne możliwości wypełniania postanowień traktatowych wydają się być wątpliwe. Przy czym należy zwrócić uwagę, że chęć bycia członkiem ma na celu okazania poparcia politycznego i moralnego, co było szczególnie widoczne w trakcie istnienia świata dwubiegunowego, współtworzonego przez totalitaryzm bloku wschodniego. Praktyka pokazuje, że mimo problemów chociażby terytorialnych (budynki dyplomatyczne członków

¹⁸ Ibidem, s. 125.

misji Stolicy Apostolskiej znajdują się na terenie Włoch) wykonuje się w pełni umowy międzynarodowe dwu i wielostronne, np. konwencja o stosunkach dyplomatycznych.

Reasumując, od czasu współczesnego działania Stolicy Apostolskiej na arenie międzynarodowej, podmiot ten okazał swoją zainteresowanie niemalże każdą sferą spraw zajmujących opinię publiczną. Przełamuje to wcześniejszy obraz Państwa Kościelnego, jako struktury państwowej zajmującej się polityką europejską oraz sprawami Kościoła o podejściu znacznie konserwatywnym.

Prawo prowadzenia negocjacji w sporach międzynarodowych jest jedną z najbardziej doniosłych kwestii normowanych przez prawo międzynarodowe publiczne. Instytucje zajmujące się poszukiwaniem kompromisów między stronami konfliktu wykazują się dużym profesjonalizmem i niestety coraz większym zainteresowaniem w obecnych stosunkach międzynarodowych¹⁹. Współcześnie dąży się do utworzenia stałych komisji, organów wyspecjalizowanych w szeroko pojętych negocjacjach. W latach międzywojennych konflikty międzynarodowe rozpatrywały specjalne komisje Ligi Narodów mające prawne umocowanie w Pakcie tworzącym organizację, natomiast po drugiej wojnie światowej do dnia dzisiejszego spory te analizuje Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze. Zwyczajem międzynarodowym panującym w okresie średniowiecza i początkowo w czasach nowożytnych było przekazywanie mediacji i prób pokojowego rozwiązywania sporów przez monarchów katolickich do

¹⁹ P. Bogacki, op. cit., s. 70-75.

biskupa Rzymu. Powodem takich działań był autorytet papieża jako bezstronnego i zarazem najwyższego rangą członka społeczności chrześcijańskiej. Sankcją utrzymującą orzeczenia papieskie w mocy była przeważnie groźba ekskomuniki. Stało się tak w przypadku podziału nowoodkrytych części świata w dobie wielkich odkryć geograficznych między Portugalię i Hiszpanię²⁰. Kwestionowanie mediacji papieżstwa przypada nakres wojen religijnych w Europie Zachodniej toczonych w XVII wieku. Celem dyplomacji papieskiej było uczestniczenie w obradach tworzących traktat westfalski zapewniający okres krótkiej stabilizacji. Nawet po utracie terytorium wskutek zjednoczenia Włoch, papież kontynuował działania mediacyjne na arenie międzynarodowej i działania te z różną częstotliwością trwają do dnia dzisiejszego. Stolica Apostolska pośredniczyła między innymi w wojnie wietnamskiej toczącej się w drugiej połowie XX wieku. Nie zawsze przyjmuje się mediację Stolicy Apostolskiej, odrzucono działania dyplomatyczne w konflikcie w Zatoce Perskiej oraz w wojnie w Iraku.

Kolejnym przykładem zaangażowania i skutecznego wykorzystywania podmiotowości jest udział Stolicy Apostolskiej w konferencjach międzynarodowych decydujących o kształcie różnorodnych paktów, porozumień, konwencji. Logicznym następstwem wyżej wspomnianych aktywności na polu międzynarodowym jest także na tym obszarze postrzeganie Stolicy Apostolskiej jako pełnego, pełnego podmiotu międzynarodowego. Mimo, że formalnie brak Stolicy

²⁰ Ibidem s. 68.

Apostolskiej zdolności do brania udziału w zgromadzeniach. Doktryna prawa międzynarodowego publicznego podkreśla, że przy tak specyficznej sytuacji związanej z podmiotowością najpewniejszym rozwiązaniem byłoby wysyłanie swoich przedstawicieli jako delegacja Państwa Watykan²¹. Spośród istotniejszych międzynarodowych spotkań, w których uczestniczyła Stolica Apostolska należy wymienić:

1. konferencja wiedeńska o prawie dyplomatycznym z 1961 roku,
2. konferencja dotycząca prawa morza (sesje w latach 1958 i 1960),
3. konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w latach 1973-1975,
4. konferencja wiedeńska poświęcona prawu traktatów-1968-1969r.

Uczestnictwo Stolicy Apostolskiej w wymienionych konferencjach nie stało się sporne, ani formalnie ani w żaden inny sposób, dzięki temu Stolica Apostolska dokonywała swoich działań jako pełnoprawny podmiot. Pytanie pojawiające się po lekturze rozważań o udziale w spotkaniach międzynarodowych brzmi następująco: „czy mimo udziału w konferencjach i zarazem braku stosownego statusu państwa, to podjęte ustalenia wiążą Stolicę Apostolską?”

Odpowiedź znajduje się częściowo w KWPT i częściowo stara się pomóc doktryna, lecz ujęcia prezentowane przez naukowców prawa międzynarodowego publicznego są wieloznaczne.

²¹ M. Perkowski, op. cit., s. 227.

Zgodnie z art. 3 KWPT normy traktatu są wiążące dla państw sygnatariuszy, natomiast nie stosuje się ich do porozumień zawartych między państwem a innym podmiotem międzynarodowym. Słusznie zwraca uwagę J. Czaja: *„[...] konwencja ma zastosowanie do umów zawieranych przez Stolicę Apostolską, które są typem umowy między państwem a podmiotem prawa międzynarodowego tylko wtedy, gdy podlegają one jakiegokolwiek z norm prawa międzynarodowego, istniejącej niezależnie od konwencji, potwierdzonej (sformułowanej) w konwencji.”*²² Tak więc oznacza to istnienie uznawania podmiotu innego niż państwo w świetle prawa międzynarodowego, gdy wykaże się jego podmiotowość wynikająca z innego źródła, jak np. zwyczaju. W tym miejscu należy wspomnieć, że właśnie na podstawie panującego zwyczaju Stolica Apostolska została zaproszona na konwencję jako podmiot, z którym są powszechnie zawierane umowy międzynarodowe.

Konkludując, po wykładni art. 3 KWPT oraz pracach poprzedzających jej utworzenie, należy przyjąć, że podmiotowość Stolicy Apostolskiej została już przyznana poprzez panujący zwyczaj przed podpisaniem i ratyfikowaniem KWPT. Co oznacza, że wymieniony art. 3 Konwencji znajduje zastosowanie dla Stolicy Apostolskiej jak dla „zwykłego” członka prawa międzynarodowego.

Ostatnim istotnym elementem składającym się na działania w sferze międzynarodowej jest udział Stolicy Apostolskiej w instytucjach ponadnarodowych. Podmiot ten uczestniczy

²² J. Czaja, op. cit., s. 128.

w wielu organizacjach już od początku ich ustanowienia. Specyfika występowania Stolicy Apostolskiej w obrocie międzynarodowym jest o tyle nietypowa, że tam gdzie Watykan jest członkiem danej organizacji to *de facto* jest nim też Stolica Apostolska, ponieważ zgodnie z postanowieniami Traktatów Laterańskich jest suwerenem Watykanu, co ciekawe nie działa to zwrotnie²³. Z ważniejszych organizacji międzynarodowych, której członkostwem wykazuje się Stolica Apostolska to między innymi:

1. Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej od 1957 r.,
2. Światowa Organizacja Turystyczna od 1970 r.,
3. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji od 2011 r.,
4. Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (jako Watykan) od 1929 r.,
5. Powszechny Związek Pocztowy (jako Watykan) od 1929 r.

Jednakże warto zwrócić uwagę, że nie zawsze Stolicy Apostolskiej przysługuje status pełnoprawnego członka, ponieważ np. w ONZ, Unii Łacińskiej ma status obserwatora, co rozciąga się również na wyspecjalizowane instytucje ONZ jak United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Food and Agriculture Organization (FAO) oraz niegdyś w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG). Jednym z przejawów działalności charytatywnej Stolicy Apostolskiej jest aktywne uczestniczenie w pracach Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do

²³ Ibidem, s. 132.

Spraw Uchodźców, gdzie zgodnie z warunkami rezolucji powołującej ją do życia członkiem może być państwo nie należące do ONZ.

1.4 Prawnomiędzynarodowy status Watykanu

Nawiązując do wspomnianej trójelementowej koncepcji państwa, która sięga swymi korzeniami XIX-wiecznego pozytywizmu prawniczego należy ocenić aktualność tej idei wobec *Citta del Vatticano* jak i też wobec wyżej omówionych źródeł prawa międzynarodowego. Już Traktaty Laterańskie nadały nazwę oficjalną Państwa Watykan, lecz pojawia się pytanie czy spełnia wymienione wcześniej wymagania?

Zagadnienie terytorium, ludności oraz władzy nigdy nie zostało sprecyzowane w prawie międzynarodowym, dlatego też nawet wartość minimalna, iluzoryczna jest jak najbardziej wystarczająca dla istnienia państwa na arenie międzynarodowej. Kontrowersje budzi sposób nabywania obywatelstwa, który nie ma związku z narodowością. Wynikają głównie z faktycznego przebywania na terenie Watykanu i wypełniania określonych funkcji. Nie występują w tym państwie powszechne zasady nabycia obywatelstwa uznawane i wykonywane w przytłaczającej ilości państw. Nawet urodzenie dziecka ze związku rodziców o obywatelstwie watykańskim nie predestynuje posiadania tego obywatelstwa dla dziecka po urodzeniu, a jedynie po osiągnięciu wymaganego wieku i przy spełnieniu wymienionych warunków²⁴. Zatem spór

²⁴ Ibidem, s. 183.

w doktrynie wynika z oceny regulacji dotyczących obywatelstwa, gdyż tak naprawdę nie funkcjonuje w rozumieniu europejskiej tradycji prawnej.

Również kłopotliwe dla badaczy prawa międzynarodowego wydają się ustalenia dotyczące suwerenności, gdyż słusznie zauważa się, że na wielu płaszczyznach jest bardzo zawężona. Składa się na to wiele czynników, gdzie najważniejszym to sama suwerenność. Zgodnie z postanowieniami Traktatów Laterańskich jak i praktyką relacji między Stolicą Apostolską a Watykanem, jednym z celów organizacji państwa watykańskiego jest wykonywanie zadań oraz funkcji dla Stolicy Apostolskiej. W związku z tym wydaj się nader słuszny pogląd, w myśl którego odmawia się suwerenności Watykanowi. Poza tym wyróżnia się inne obszary działalności Watykanu wskazujące na niesamodzielność. Niektóre z nich to:

1. brak tradycyjnego podejścia do realizowania idei oraz zadań państwa,
2. służby publiczne i urzędnienia komunalne mogą działać tylko dzięki uprzejmości Włoch,
3. brak własnego prawodawstwa, cały porządek prawny Watykanu opiera się na ustawodawstwie włoskim,
4. także sądy włoskie mają jurysdykcję na terytorium Watykanu, dotyczy to spraw karnych, cywilnych oraz administracyjnych. Warto dodać, że władzę sądowniczą ma wprawdzie papież, lecz wykonuje ją zespół instytucji jak np. Rota Rzymska, ale tylko dla spraw mających źródło w kodeksie prawa kanonicznego.

Aktywność międzynarodowa Watykanu w sferze zawierania umów międzynarodowych nie jest na tyle bogata co Stolicy Apostolskiej. Dla przykładu tylko cztery umowy międzynarodowe dwustronne Watykanu zostały podpisane i ratyfikowane, a w dodatku tylko z jednym podmiotem, Włochami. Nadto podpisano je w niemalże tym samym okresie, tzn. po powstaniu Watykanu w roku 1929. Dotyczyły w większości uszczegółowienia art. 6 Traktów Laterańskich dotyczących powołania Watykanu. Natomiast jeden z nich odnosił się do kwestii monetarnych w państwie watykańskim.

Nieco bardziej rozbudowanym obszarem praktyki międzynarodowej Watykanu stanowią umowy międzynarodowe wielostronne. Jednakże Watykan jest stroną umów o dość ograniczonym charakterze, bowiem niektóre zagadnienia jak sprawy polityczne, prawne należą do aktywności Stolicy Apostolskiej. Wśród podpisanych i ratyfikowanych umów dominuje materia związana z ułatwieniem działalności państwa na arenie międzynarodowej w sprawach *stricte* technicznych. Z istotnych umów należy wskazać²⁵:

1. konwencja regulująca międzynarodowy obrót pocztowy,
2. konwencje telekomunikacyjne,
3. konwencje u mowy dotyczące ruchu drogowego ,
4. międzynarodowe umowy zbożowe ,
5. porozumienie o ściąganiu alimentów z zagranicy,

²⁵ Ibidem, s. 283.

6. porozumienie w sprawie obywatelstwa kobiet zamężnych.

Podobnie prezentuje się uczestnictwo Watykanu w organizacjach międzynarodowych, ponieważ jak wskazano wcześniej państwo watykańskie należy tylko do dwóch organizacji międzynarodowych (Powszechny Związek Pocztowy, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny). Obecnie brak prognoz wskazujących na dalsze angażowanie Watykanu w udziale instytucji ponadnarodowych, gdyż jak wynika z powszechnego zwyczaju międzynarodowego aktywniejszym, docelowym członkiem społeczności międzynarodowej jest Stolica Apostolska. Aktywność Watykanu na polu międzynarodowym słusznie ocenił J. Sozański, który wskazał, że Watykan jest stroną nielicznych konwencji i organizacji międzynarodowych o charakterze w większości technicznym i administracyjnym, a traktaty publicznoprawne należą do domeny Stolicy Apostolskiej²⁶.

Konkludując, omawiając podmiotowość Watykanu i Stolicy Apostolskiej należy paradoksalnie zacząć od Włoch, ponieważ dzięki ich przychylności rozpoczyna się okres działalności obu podmiotów na arenie międzynarodowej. Traktat Laterański stworzył trwale i wzajemnie korzystne podstawy dla funkcjonowania we współczesnym świecie. Skuteczność podpisanych rozwiązań potwierdza to dołączenie tekstów Traktatów do włoskiej konstytucji oraz dokonania korekt dopiero w 1984r. Niestety o ile dla stron wydały się one zadowalające, tak dla badaczy prawa międzynarodowego nazbyt

²⁶ J. Sozański, op. cit., s. 36.

ogólne i enigmatyczne. Nader problematyczna kwestia polega na podziale kompetencji między Stolicą Apostolską a Watykanem. Niewątpliwie sukcesorem Państwa Kościelnego jest Stolica Apostolska, lecz w znacznie zawężonym terytorium. Praktyka międzynarodowa z lat 1870-1929 pozwoliła na uznanie Stolicy Apostolskiej za suwerennego i w pełni samodzielnego członka międzynarodowej społeczności. Żadne ówczesne państwo nie podnosiło zarzutu braku istnienia strony konkordatu, a w konsekwencji zerwania umowy międzynarodowej. Jedynie Francja w tym okresie zerwała konkordat, lecz było to pokłosiem tzw. sprawy Dreyfusa i popieraniem przez francuski ultra konserwatywny kościół katolicki „anty-dreyfusistów”²⁷. Tak więc podmiotowość Stolicy Apostolskiej jest określana jako pierwotna, bowiem nie wynika z nadania jej przez państwa ościenne.

Watykan i Stolica Apostolska wykazują się dużym zespoleniem wewnętrznych organów. Głową obu podmiotów jest papież. Ustrojem politycznym Watykanu jest monarchia teokratyczna. Teren obu podmiotów *de facto* jest tożsamy, bowiem enklawa na terenie Włoch zawiera w sobie Watykan, a co za tym idzie również Stolicę Apostolską. Istotą tego podziału jest postrzeganie Stolicy Apostolskiej jako formy organizacji Kościoła Katolickiego na świecie, przy czym większe znaczenie przypisuje się zwyczajowi międzynarodowemu niż uzasadnieniu podmiotowości opierającym się prawie kanonicznym. Natomiast Watykan stał się podmiotem zarządzanym przez Stolicę Apostolską, pełniąc rolę subsydiarną.

²⁷ A. Czubiński, *Europa XX wieku*, Poznań 2004, s. 89.

Naukowcy prawa międzynarodowego publicznego odmiennie postrzegają podmiotowość Watykanu i Stolicy Apostolskiej. Pośród różnych stanowisk można wyróżnić krańcowe teorie wskazujące odmawianie podmiotowości Watykanu i Stolicy Apostolskiej oraz postrzeganiu ich jako twory quasi państwowe. Na drugim końcu należy wskazać koncepcje mówiące o istnieniu równoległych podmiotów i podtrzymywane jest to przez większość badaczy prawa międzynarodowego publicznego. Potwierdzeniem wskazanej tezy jest chociażby uczestnictwo w organizacjach ponadnarodowych oraz podpisywanie i ratyfikowanie umów międzynarodowych dwu oraz wielostronnych. W wymienionych przypadkach nigdy nie zdarzyło się aby stronami były jednocześnie oba państwa. Odmawianie podmiotowości Stolicy Apostolskiej wydaje się obecnie wysoce niecelowe, gdyż podobne wątpliwości towarzyszą Zakonowi Maltańskiemu, którego uważa się za nieaktualnego przedstawiciela stosunków międzynarodowych²⁸. W wyniku słabości prawa międzynarodowego i jego źródeł, niemożliwym wydaje się stworzenie definicji państwa mającej uniwersalne zastosowanie. Organizacje międzynarodowe pokroju ONZ nie są zainteresowane stworzeniu pojęcia w pełni nowoczesnego i ujmującego zmiany zachodzące we współczesnym świecie. W świetle dzisiejszych wydarzeń rozwiązałyby to wiele

²⁸ P. Czubik, *Zakon Maltański jako reliktowy podmiot prawa międzynarodowego*, [w:] B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2013, s. 168.

problemów o charakterze rzeczywiście bardziej praktycznym niż doktrynalnym. Chociaż, rozumując *a contrario* należy przyjąć, że nie ma konieczności podejmowania działań na tak szeroką skalę przy wykształconym już zwyczaju międzynarodowym.

Odmawianie państwowości w przeważającej liczbie opinii dotyczy Watykanu. Powodem licznych stanowisk doktryny jest niesuwerenność, ponieważ organem zarządzającym jest Stolica Apostolska. Kolejnym powodem jest także niezbyt liczna i przekonująca aktywność wśród społeczności międzynarodowej, bowiem bardzo rzadko zdarza się, by Watykan widniał na liście członków instytucji ponadnarodowych. Także inne elementy nawet o znaczeniu technicznym poddają w wątpliwość samodzielność Watykanu jak służby komunalne. Prawo legacji biernej polegającej na przyjmowaniu dyplomatów może odbywać się jedynie poprzez życzliwość Włoch, gdyż większość budynków dyplomatycznych nie zmieściła się na terenie Watykanu. Natomiast wysyłanie własnych przedstawicieli jest rozwiązane dość podobnie, tak jak w Polsce nie ma osobnego budynku dla ambasady, konsulatu Watykanu, lecz wszystkie składniki funkcjonują w jednym budynku Nuncjatury Apostolskiej. Warto nadmienić, że są to jedni z najlepszych dyplomatów kształceni w Papieskiej Akademii Kościelnej.

Prognoza dla obu podmiotów występujących jako członkowie społeczności międzynarodowej wydaje się być niepodważalnie niezmienna. Praktyka ugruntowała znaczenie zwyczaju międzynarodowego dla Stolicy Apostolskiej, której pozycja plasuje się tuż za pełnoprawnymi członkami działań międzynarodowych, czyli państwami o pierwotnym charakterze

podmiotowości. Doktryna prawa międzynarodowego publicznego obfituje w stanowiska sprzeczne w ocenie Stolicy Apostolskiej i Watykanu. Wśród wielu krańcowych opinii należy przytoczyć te, które cieszą się największą popularnością i zgodnością z realiami świata współczesnego. J. Czaja wskazuje na istnienie dwóch podmiotów prawa międzynarodowego, gdzie Watykan jest państwem niesuwerennym a Stolica Apostolska jest traktowana jak państwo, a konkretnie jako organizacja niebędąca państwem²⁹. Nieco inaczej kwestię tę postrzegają R. Bierzanek i J. Symonides, którzy uznają podmiotowość obu państw, lecz zwracają uwagę, że *de facto* występuje tylko jeden, Stolica Apostolska³⁰. Ostatnia koncepcja podkreśla suwerenność i niezależność obu podmiotów reprezentowana przez W. Góralczyka i S. Sawickiego³¹.

W świetle analizy ponad 80 letniej historii wzajemnych relacji można zauważyć pewną prawidłowość, bowiem obecnie podejmowane działania będą kontynuowane w teraźniejszym kształcie i żadna rewolucyjna, nieoczekiwana zmiana panującej sytuacji nie czeka ani Stolicy Apostolskiej ani Watykanu. Aktywność obu podmiotów należy postrzegać przez pryzmat działalności papieża, obecny biskup Rzymu Franciszek przełamuje pewne utarte schematy dotyczące aktywności Kościoła na świecie. Dając tym samym impulsy do jak

²⁹ J. Czaja, *Watykan a współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1978, s. 29.

³⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s. 138.

³¹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011, s. 142.

najbardziej aktywnego występowania na forum międzynarodowym.

2. Konkordaty w praktyce Stolicy Apostolskiej

Działalność Kościoła katolickiego na polu międzynarodowym przez okres prawie tysiąca lat trzeba uznać za bardzo aktywną, o czym świadczą wyspecjalizowane dwustronne umowy międzynarodowe jakimi są konkordaty. Dowodzą nie tylko o zręczności dyplomatycznej Stolicy Apostolskiej ale także o jakości i efektywności myśli prawników chrześcijańskiej Europy. Poza tym, konkordat niewątpliwie stanowi wyjątek w obrocie międzynarodowym, gdyż nie spotkano się nawet w czasach dzisiejszych z sytuacją, w której związek wyznaniowy reguluje swoje położenie na równi z władzami świeckimi. Do dnia dzisiejszego podpisano i ratyfikowano niemal czterysta konkordatów³², co przy tysiącletniej tradycji tej umowy międzynarodowej wydaje się imponujące. Warty uwagi jest dążenie obu stron do normowania relacji między władzą duchową i świecką. Naturalnie przez wieki zmieniał się cel ich zawierania oraz sama forma konkordatów. Praktyka udowadnia, że nie zawsze możliwym okazało się dojście do porozumienia między papieżem i monarchami europejskimi i później z dyktaturami europejskimi, lecz mimo trudności nie rezygnowano z uszeregowania prawnego sytuacji wiernych w państwach wrogich religii. Niebagatelną rolę we współczesnych konkordatach odegrał Sobór Watykański II, który zmienił

³² P. Bogucki, op. cit., s. 120.

podstawy doktrynalne Kościoła, dzięki niemu można mówić o nawiązaniu partnerskiej współpracy między stronami.

2.1 Konkordat jako przykład dwustronnej umowy międzynarodowej

Konkordat okazał się trwałą formą współpracy między świeckimi państwami europejskimi i później reszty świata ze Stolicą Apostolską. Teza ta znajduje potwierdzenie w bardzo obfitej historii Państwa Kościelnego i ówczesnych stosunków międzynarodowych. Obecna materia zagadnień regulowanych przez konkordat jest w porównaniu do całokształtu historycznego nader ograniczona. Obecnie sprawami normowanymi w konkordatach są przeważnie kwestie dotyczące usytuowania Kościoła w państwach na całym świecie oraz aspekty ekonomiczne. Wcześniej zakres ten był rozszerzony głównie o wydarzenia polityczne. Przełom nastąpił w latach 60 - tych zeszłego stulecia, po zwołaniu Soboru Watykańskiego II. Także natura prawna konkordatów, ich nazewnictwo zmieniały się przez wieki. Na modyfikację konkordatów przez stulecia wpływ miało wiele o bardzo odmiennych aspektach czynników. Należy tutaj przytoczyć głównie:

1. ambicje polityczne papieży,
2. postawa monarchów europejskich wobec roli Kościoła katolickiego w państwie,
3. spory dogmatyczne wewnątrz Kościoła rzymskokatolickiego dotyczące roli papieża i synodu,
4. spór między papieżem a cesarstwem o inwestyturę,

5. okres schizmy i reformacji,
6. spadek znaczenia Państwa Kościelnego w schyłkowym XIX wieku.

Wyżej wymienione wydarzenia odcisnęły piętno na obecnej polityce prowadzonej przez Stolicę Apostolską w stosunku do reszty państw świata.

Klasyfikacja konkordatu jako aktu prawnego stanowi nawet obecnie problem dla badaczy prawa wyznaniowego. Przedstawiciele doktryny wskazują na wiele teorii będących zapleczem dla uzasadnienia charakteru konkordatu³³. Mnogość istniejących koncepcji jest także pokłosiem niespokojnej historii Państwa Kościelnego i ówczesnych kanonicznych sporów doktrynalnych. Zarysowane zagadnienia należy przedstawić wyczerpująco, gdyż jak wskazano definiują współczesny obraz stosunków międzynarodowych.

Definicja konkordatu nie budzi większych zastrzeżeń w zarówno nauce prawa międzynarodowego publicznego jak i prawa wyznaniowego. Etymologia słowa konkordat pochodzi od łacińskiego słowa *concordatum*, co oznacza uzgodniony. Należy zauważyć, że jest to wypadkowa innych określeń stosowanych powszechnie w wiekach średnich do czasów współczesnych takich jak *pax*, *trctatuus*, *conventiones*, *privilegia*, *pacta conventa*, *modus vivendi*, *conocrdata*³⁴. Powodem tak bogatego nazewnictwo był również zakres spraw poruszanych w danym akcie prawnym, oraz brak systematycznego podejścia. Interesującym jest również stosowanie podwójnych nazw tego

³³ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 73.

³⁴ T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1973, s. 17.

samego aktu w zależności od strony podpisującej konkordat, wiąże się z rywalizacją o *dominus mundi* między papieżem a cesarzem przejawiającym się przez okres całego średniowiecza. W tym przypadku konkordat nosił nazwę *privilegium indultum*. Kodeks prawa kanonicznego podtrzymuje tradycję dotyczącą wielu określeń konkordatu i wymienia się w kanonie 3 *conventio, pacta conventa* dla kanonu 255 oraz *concordatum* w kanonie 1471. Niekiedy wbrew powszechnej zasadzie znanej z prawa międzynarodowego publicznego zapisanej w KWPT, zgodnie z którą nazwa umowy międzynarodowej nie ma znaczenia dla jej efektywności, Stolica Apostolska używa z premedytacją innych tytułów umów. Stało się tak dwukrotnie w czasach współczesnych, gdzie zamiast nazwy konkordat użyto *modus vivendi* i protokół. Dotyczyło to odpowiednio porozumień z Czechosłowacją w 1927 roku i Jugosławią w 1966 roku. Różnica dla pierwszego państwa wynika z rozwiązania doraźnych problemów i na wskazany czas obowiązywania (dość krótki). Nadto chwilą wejścia w życie nie jest ratyfikacja i publikacja, a moment, w którym strony wysłały sobie noty informujące o zgodzie na obowiązywanie danego traktatu. Podobnie w przypadku Jugosławii nie doszło do ratyfikacji czy publikacji. Działania te należy uznać za bardzo sprytnie, gdyż unikając tytułu umowy „konkordat” rezygnuje się z publikacji i ratyfikacji przez parlament, co było widoczne w wypadku państwa socjalistycznego, które z pobudek ideologicznych jest negatywnie nastawiony do przejawów wszelkiej religii i kultu. Oznacza to obejście przymusu działania parlamentu, który najpewniej, nie podjąłby żadnych kroków w celu nadania tej umowie międzynarodowej obowiązującego

bytu³⁵. Interesującym pozostaje rozumienie takiego aktu prawnego na gruncie nauki o prawie międzynarodowym publicznym, bowiem powstaje pytanie, czy w ogóle można mówić o umowie międzynarodowej nawet w najszerszym tego słowa znaczeniu? Oraz czy można jakkolwiek sposób egzekwować postanowienia, nawet przy pomocy zasady *pacta sunt servanda*? Odpowiedź wydaje się o tyle trudna co nieaktualna, bowiem oba państwa zostały zdezintegrowane z mapy politycznej Europy w XX wieku.

Jak wskazano wyżej, definicja konkordatu jako umowy międzynarodowej nie wywołuje kontrowersji doktrynalnych, autorzy kładą nacisk na wiele różnych aspektów, od konieczności występowania większości lub mniejszości katolickiej w kraju³⁶ albo państwa świeckiego jako partnera Stolicy Apostolskiej.³⁷ Pośród wielu definicji należy wskazać pojęcie E. Burschego³⁸ jako przedstawiciela inteligencji II RP, który już w 1925 roku precyzował konkordat jako: „[...] *układ zawarty pomiędzy stronami, a więc pomiędzy państwem oraz papieżem, jako przedstawicielem kościoła rzymskokatolickiego, układ, który obowiązuje zarówno jedną, jak i drugą stronę. Układ ten, jak każdy inny zawarty przez jakiekolwiek państwo musi być następnie ratyfikowany, po czym już każda z układających się stron wydaje zgodne z zawartym konkordatem przepisy prawne, regulujące życie kościoła rzymskokatolickiego w danym państwie.*” Znamienne pozostaje fakt, że nie używa się nazwy Stolica

³⁵ Ibidem, s. 11.

³⁶ M. Pietrzak, op. cit., s. 75.

³⁷ T. Włodarczyk, op. cit., s. 37.

³⁸ E. Bursche, *Historia konkordatów*, Kraków 1996, s. 12.

Apostolska, gdyż jeszcze wówczas nie podpisano Traktatów Laterańskich i oficjalnie nie istniało takie państwo. Naturalnie po tych wydarzeniach stroną jest zawsze Stolica Apostolska i państwo świeckie. Jeszcze ponad sto lat temu konkordat definiowano mało przejrzyście jako partykularne prawo papieża dla określonego państwa, zawierane na prośbę jego najwyższych zwierzchników oraz zwracano uwagę na nierówność stron. W definicjach z epoki zaznaczano, że państwo podpisujące konkordat ma obowiązki, natomiast Kościół katolicki otrzymuje przywileje, przy czym organizacja kościoła rzymskokatolickiego w danym państwie jest modyfikowana na zasadzie praw³⁹. W wieku XX po podpisaniu Układów Laterańskich zrezygnowano z akcentowania niesymetryczności stron. Konsekwencją postrzegania konkordatu jako umowy międzynarodowej jest na pierwszy rzut oka pewna sprzeczność, bowiem zgodnie z KWPT umowy międzynarodowe zawiera się między państwami lub innymi podmiotami prawa międzynarodowego, lecz wówczas konwencja nie ma do nich zastosowania. Paradoks polega na braku statusu państwa przez Stolicę Apostolską, lecz w myśl wcześniejszych ustaleń podmiotowość wydaje się bezsprzeczna dzięki wytworzonemu zwyczajowi międzynarodowemu, który jest jednym z najważniejszych źródeł prawa międzynarodowego publicznego. Biorąc pod uwagę jak najbardziej przychylną wykładnię postanowień konkordatów można spotkać się z następującym argumentem. W wyniku Układów Laterańskich papież występuje na forum międzynarodowym jako głowa

³⁹ Ibidem, s. 20.

Stolicy Apostolskiej i państwa watykańskiego, lecz przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się być błędne, bowiem jedną z charakterystycznych cech jest niezmiennie występowanie po jednej stronie tylko i wyłącznie Stolicy Apostolskiej, nie zaś Watykanu. Nadto *essentia negotii* takiej umowy regulują w dużej mierze sprawy jednej ze stron, tzn. Kościoła katolickiego jako jednej ze stron umowy i zarazem obywateli wierzących państwa świeckiego będącego drugą stroną porozumienia. Wynika z tego, że nie ani przyjętym ani trafnym jest określenie jednej ze stron umowy jako Watykan tylko z powodu przymusowego określenia strony jako równorzędnego partnera pełnoprawnego państwa. Papież występując jako zwierzchnik Kościoła rzymskokatolickiego i jego celem jest zabezpieczenie interesów wiernych. Dlatego też nie ma znaczenia fakt posiadania kontaktów dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską poprzez ustanowienie nuncjusza. Konkordat wiąże się w nauce prawa międzynarodowego z umowami dwustronnymi, którymi stroną jest zawsze Stolica Apostolska, jednakże zarezerwowanie umowy tylko dla tego szczególnego podmiotu stosunków międzynarodowych nie jest do końca trafne. Bowiem trzeba podkreślić, że w zupełnie innym znaczeniu konkordaty funkcjonują w obrocie międzynarodowym między kantonami tworzącymi Szwajcarię. Ich istota polega na normowaniu spraw świeckich, bieżących między kantonami oraz zapobieganiu konfliktów między sobą⁴⁰. Tezy doktryny prawa międzynarodowego łączące konkordat wyłącznie ze Stolicą Apostolską wynikają

⁴⁰ M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii: historia i współczesność*, Białystok 2009, s. 185.

z doniosłości tego przykładu umowy międzynarodowej we współczesnym świecie, natomiast konkordaty szwajcarskie ogrywiają znaczenie jedynie wewnątrz państwowe.

Drugą stroną jest państwo świeckie, co również sprawia wrażenie wolnego od sporów doktrynalnych. Brak stworzenia uniwersalnej definicji państwa nie sprawia kłopotów, lecz przedstawiciele nauki prawa wyznaniowego kierują ciężar badań nad reżimem politycznym danego państw zainteresowanym zawarciem konkordatu⁴¹. XX wiek pierwszy wytworzył nieznanym nigdzie w krajach cywilizowanych nowy typ formy sprawowania rządów w państwie, tj. autorytaryzm i totalitaryzm. Historia zeszłego stulecia pokazała, że państwa o wyżej wymienionym charakterze mają skłonność do izolowania się na arenie międzynarodowej oraz do prześladowania wyznawców wszelkich religii. Wyjątek stanowią faszystowskie Włochy, autorytarna Hiszpania za czasów F. Franco i Portugalia A. Salazara, które ze względu na rolę, tradycję i przywiązanie obywateli do Kościoła katolickiego nie odważyły się rozpocząć działań mających na celu zmniejszenia udziału katolicyzmu w życiu społecznym, lecz traktowały sprawy wiary bardzo instrumentalnie. Stolica Apostolska dąży do poprawy sytuacji Kościoła katolickiego także w nieprzychylnych sobie państwach, bowiem zawierano konkordaty z nazistowskimi Niemcami i komunistyczną Jugosławią. Powody zawierania konkordatu są tożsame dla państw demokratycznych i totalitarnych. Doktryna wyróżnia

⁴¹ J. Krukowski, *Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny”, 43/3-4, 2000, s. 387-402, s. 389.

trzy główne powody zawarcia konkordatu⁴². Po pierwsze, państwo świeckie stawia sobie za cel złagodzenie powstałych konfliktów z Kościołem katolickim. Takie porozumienia noszą nazwę *concordata pacis* i nie są stosowane współcześnie, przykładami są konkordat wormacki oraz konkordat z Włochami będący częścią Układów Laterańskich. Następnym powodem zawierania szczególnych umów dwustronnych jest chęć obu stron do podtrzymania przyjaznych stosunków (*concordata amicitiae*), co jest także obecnie niespotykane. Ostatnim powodem pozostaje uniknięcie dalszego pogarszania się stosunków między władzą duchową i świecką, czego przykładem jest konkordat zawarty z III Rzeszą. Kościół decyduje się na ten krok, gdy stara się zabezpieczyć swe wcześniejsze prawa, dlatego też traktaty te nazywa się *concordata defensionis*.

J. Krukowski jeden z najbardziej uznanych przedstawicieli nauki prawa wyznaniowego słusznie zauważył, że tylko w demokratycznym państwie świeckim występuje możliwość jak najbardziej pełnego wykorzystania postanowień konkordatu. Składa się na to kilka czynników, ponieważ w przeciwieństwie do państw autorytarnych i totalitarnych obywatele mają nieskrępowane prawo do⁴³:

1. wyrażania własnych opinii przychylnych oraz negatywnych wobec rządzących i podejmowanych decyzji wobec związków wyznaniowych i kościołów,
2. pełnej partycypacji w życiu publicznym bez względu na deklarowaną wiarę,

⁴² T. Włodarczyk, op. cit., s. 50.

⁴³ J. Krukowski, op. cit., s. 392.

3. poszanowanie konstytucyjnych praw obywatela do wolności sumienia i wyznania,
4. równouprawnienia wszystkich wyznań, odejście od wskazania uprzywilejowanej religii panującej,
5. wglądu do przejrzystych działań legislacyjnych władzy świeckiej wobec podpisanych i ratyfikowanych porozumień ze związkami wyznaniowymi oraz kościołami oraz umiejscowienia ich zgodnie z hierarchią źródeł prawa wynikających z ustawy zasadniczej,
6. wyrażania woli większości społeczeństwa w procesie negocjacji państwa świeckiego poprzez delegację rządową z kościołem lub związkiem wyznaniowym.

Forma konkordatów ulegała ewolucji i wytworzyła wiele pisemnych rodzajów, lecz z biegiem czasu i na wzór obecnego obrotu umów w stosunkach międzynarodowych pozostała tylko jedna. Podział ma znaczenie *stricte* historyczne, lecz stanowi też przegląd dorobku myśli prawniczej chrześcijańskiej Europy. T. Włodarczyk⁴⁴ proponuje następujący podział na:

1. podwójne oświadczenie. Wraz z pierwszymi konkordatami pojawiła się instytucja podwójnego oświadczenia (*duplex declaratio*), początek przypada na konkordat wormacki z 1122 roku i polegał na obwieszczeniu przez papieża i cesarza o podjętym porozumieniu (obie strony wydawały *privilegium*). Obecnie forma ta jest najbardziej zbliżona do wymiany not i koronnym przykładem to porozumienie podjęte z

⁴⁴ T. Włodarczyk, op. cit., s. 14.

- Jugosławią w 1966 roku. Zalicza się również do tej grupy noty wyjaśniające (*notae explicativae*) dodawane przez jedną ze stron najczęściej w dniu podpisania stanowią immanentną część konkordatu, dokonuje się w nich interpretacji pojęć używanych w konkordacie,
2. promulgację bulli papieskiej. Obecnie nie mającą praktycznego zastosowania, jednak w XIX wieku pełniły rolę administracyjno-techniczną wobec granic diecezji w poszczególnych państwach. Były ogłaszane po wypracowaniu konsensusu między władzą świecką a duchową,
 3. umowę międzynarodową w jak najbardziej nowoczesnym tego słowa znaczeniu. Początek nawiązywania relacji poprzez traktaty przypada już na okres kończący pierwszą wojnę światową i trwa do dnia dzisiejszego.

Podobnie jak z formami konkordatów, również natura prawna zmieniała się z upływem wieków, głównie wpływem sytuacji politycznej na kontynencie europejskim i następnie na całym świecie. Znaczenie prawne konkordatów jest uzależnione od wybrania konkretnej teorii będącej swoistym uzupełnieniem interpretacji tego tekstu prawnego. M. Pietrzak⁴⁵ wyróżnia następującą klasyfikację koncepcji:

- a) teorię legalną (*teoria legalis seu iuridica*). Zgodnie z przedstawioną myślą konkordat jest wyłącznie prawem państwowym wydanym zgodnie z władzami kościelnymi, lecz moc prawna wynika tylko i wyłącznie

⁴⁵ M. Pietrzak, op. cit., s. 79.

z systemu prawnego obowiązującego w danym państwie. Punktem wyjścia wobec tych rozważań jest rola pojmowania państwa jako podmiotu, który wszechwładnie korzysta ze swojego imperium i suwerenna władza rozciąga się również na regulowanie stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi. Tak silna pozycja państwa świeckiego wynika z traktowania konkordatu nie jako umowy międzynarodowej, co w konsekwencji prowadzi do odmawiania konkordatowi charakteru traktatu dwustronnego. Położenie danego wyznania podlega jurysdykcji organom państwa, które korzystając z uznania administracyjnego i luzu decyzyjnego postępują w granicach prawa. Poza tym, państwo może w każdym wygodnym dla siebie momencie zerwać konkordat, gdyż negowanie charakteru konkordatu jako umowy międzynarodowej prowadzi do niemożliwości zastosowania jednej z naczelnych zasad prawa międzynarodowego publicznego jakim jest *pacta sunt servanda*. Polskim przedstawicielem tej koncepcji był E. Bursche⁴⁶. Natomiast w Europie jaskrawym przykładem są czasy panowania Napoleona Bonapartego w okresie I Cesarstwa Francuskiego, ponieważ na początku XIX wieku posiłkując się tą koncepcją modyfikował konkordaty w państwach podbitych⁴⁷.

⁴⁶ E. Bursche, op. cit., s. 15.

⁴⁷ T. Włodarczyk, op. cit., s. 17.

- b) Przeciwwagą dla teorii legalnej jest charakter przywileju. Koncepcja przywileju stała się odpowiedzią kanonistów na supremację państwa w stosunkach z kościołem rzymskokatolickim. Zgodnie z przedstawioną teorią Kościół dokonuje swego przywileju, ustępstwa na rzecz państwa świeckiego, który jako przykład życzliwości i dobrej woli biskupa Rzymu może w każdej chwili zerwać podpisane porozumienie. W trakcie nasilenia się sporów historycznych między papieżem a cesarstwem prawnicy papiescy podkreślali, że prawa stanowione przez Państwo Kościelne są boskie i przewyższają swoją mocą i skutecznością prawa świeckie, doczesne. O ile pierwsza koncepcja nie pozwalała postrzegać Kościoła jako równorzędnego partnera, to druga teoria skupia się na podważaniu jakości efektów świeckiej legislacji. Współcześnie nie czyni się odniesień w stosunkach międzynarodowych do omówionych wyżej koncepcji.
- c) Obecnie dominuje wśród środowisk prawników świeckich i duchowych teoria umowy międzynarodowej lub inaczej zwaną teorią układów. Koncepcja ta jest *de facto* pokłosiem aktualnego wykładni konkordatu jako umowy międzynarodowej między równorzędnymi, suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego wywołującej odpowiednie skutki. Kolejnymi argumentami potwierdzającymi stosowanie takiej tezy jest między innymi nazwa łacińska konkordatu. *Conventio, concordatum* oznaczają uzgodnioną umowę między stronami. Nie

różnicuje się tytułów porozumień w egzemplarzach składanym stronom do podpisania. Poza tym uroczysta oprawa traktatu, przeważnie długi proces negocjacyjny, wysyłanie wysokich przedstawicieli dyplomatycznych, ratyfikacja oraz publikowanie tekstu konkordatu jednoznacznie wskazują na charakter umowy międzynarodowej. Nieśmiałe próby rezygnacji z wygodnej dla Kościoła teorii przywileju zaczynają się u schyłku Państwa Kościelnego, bowiem już w 1850 roku nuncjusz A. Antonucci w nocy dyplomatycznej zdefiniował konkordat w ten sposób: *„Konkordaty są to traktaty, które na wzór umów wprowadzają obowiązki i zobowiązania dla obu stron i nie mogą też one być rozwiązane bez wzajemnej zgody drugiej strony; traktaty te, jeśli określają wzajemne zobowiązania kontrahentów, muszą być przyrównane do traktatów międzynarodowych.”*⁴⁸ Warto zwrócić uwagę, że ujmowanie konkordatu w ten sposób stało się wyjątkiem, nie regułą, która w pełni nastąpiła w XX wieku.

Konkordat jako umowa międzynarodowa odnosił się do wielu zagadnień z pogranicza sacrum i profanum. Wpływ na czynnik przeważający w danej umowie międzynarodowej niewątpliwie zależał od sytuacji politycznej i wewnętrznych relacji w państwie świeckim między Kościołem a jego władzami. Celem otrzymania jak najbardziej przejrzystego obrazu zagadnień poruszanych w konkordatach należy sklasyfikować

⁴⁸ Ibidem, s. 20.

ich postanowienia w trzy grupy⁴⁹. Pierwsza z nich to sprawy doczesne (*res temporales*), druga to duchowe (*res spirituales*) i ostatnia to kwestie mieszane (*res mixtae*).

Pierwszy zbiór jest bardzo charakterystyczny, ponieważ biskup Rzymu przy zawieraniu postanowień o tematyce materialnej może występować jako zwierzchnik państw Watykańskiego. Praktyka konkordatów udowodniła, że część ta zajmuje przeważnie większość miejsca w samym akcie prawnym, lecz nigdy nie zdarzyło się aby były to jedyne unormowania. Głównym punktem regulacji to uporządkowanie prawnej sytuacji majątku Kościoła katolickiego w danym państwie. Wynik uzgodnionych artykułów był kształtowany przez współzależności polityczne i ekonomiczne pomiędzy stronami. W okresie nowożytnym często zdarzało się, że to właśnie Kościół zrzekał się z posiadanych nieruchomości i innych dóbr w wyniku nacisku albo postawienia przez monarchę świeckiego przed tzw. faktem dokonanym. Stało się tak w roku 1801, gdzie Napoleon Bonaparte wymógł na przedstawicielach Kościoła legitymizację zajętych dóbr kościelnych w okresie rewolucji francuskiej i zarazem uniemożliwił wysuwania przyszłych, potencjalnych roszczeń⁵⁰. Po zakończeniu pierwszej wojny światowej wiele nowopowstałych państw podejmowało się reformy rolnej, choć jak np. w II RP nigdy realnie nie rozwiązano tego problemu, mimo podpisanych porozumień. Czasem zdarza się aby państwa zgadzały się na przekazanie spornych majątków na rzecz Kościoła, honorując tym samym znaczenie dla kultury,

⁴⁹ E. Bursche, op. cit., s. 23.

⁵⁰ J. Gordziałkowski, op. cit., s. 92.

państwowości, dziedzictwa. Włochy w Układach Laterańskich zobowiązały się do stworzenia odpowiednich ustaw umożliwiających wspieranie finansowe kościoła rzymskokatolickiego.

Drugi zbiór dotyczy kwestii duchowych, zajmujących najczęściej drugie miejsce po sprawach majątkowych w objętości treściowej konkordatu. Umieszczenie spraw religijnych w umowie międzynarodowej najczęściej wynika z przychylności władz państwowych do katolicyzmu i pojawienia się swoistego poczucia uregulowania np. świąt wolnych od pracy przez społeczeństwo będące suwerenem. Co jest charakterystyczne dla narodów pośród których występuje duży odsetek procentowy osób deklarujących wyznawanie wiary rzymskokatolickiej. Państwo dążyło do posiadania wpływu na wybór urzędów kościelnych, co miało miejsce między innymi w II RP, gdzie władza świecka mogła przyczynić się do wybór godności biskupiej. W niektórych państwach, jak np. w Rzeszy Niemieckiej biskupi byli zobowiązani do składania przysięgi wierności państwu⁵¹. Do tego zbioru należy również zaliczyć uregulowanie sytuacji prawnej zakładania i funkcjonowania zakonów.

Ostatnią grupą zagadnień najczęściej opracowywanych przez strony w konkordacie są sprawy mieszane. Należy do nich zaliczyć wszystkie te problemy, które nie pasują do wcześniejszych zbiorów. Pomimo omówienia ich na końcu to właśnie te kwestie tworzą „tarcia” między stronami. Celem tych postanowień jest wspólne rozwiązanie problemów, które przy

⁵¹ T. Włodarczyk, op. cit. s. 30.

samodzielnym i niezależnym uporządkowaniu ze stron mogłyby rodzić konflikty. Obszar zainteresowań stron często powtarza się w praktyce konkordatu, są to:

1. prawodawstwa małżeńskie,
2. prawodawstwo szkolne,
3. stworzenie szczególnych unormowań dla praw cywilnych i karnych wobec osób duchownych,
4. dni świąteczne.

W pierwszej połowie XIX wieku papieństwo preferowało unormowanie tylko jednej z wielu wymienionych wyżej kwestii w formie konkordatu, jednak forma szczególnej umowy międzynarodowej nie przyjęła się i doświadczenia XX wieku wskazują na preferowanie przez oba podmioty kompleksowego normowania wszystkich trzech grup zagadnień⁵².

Językiem, w którym spisywano konkordaty była aż do XVIII wieku łacina. Wydaje się to naturalne, ponieważ łacina jako język międzynarodowy był uznawany przez czasy średniowiecza, renesansu i czasów nowożytnych. Granicą stało się osiemnaste stulecie, gdyż w obrocie konkordatowym zaczęły pojawiać się konkordaty spisywane po włosku, lecz zrezygnowano z jednojęzykowego normowania konkordatu akcent został przeniesiony na dwujęzyczność wykorzystując tym samym narodowe języki państw świeckich. Pierwszy dwujęzyczny konkordat pochodzi z 1753 roku i zawarto go z Królestwem Hiszpanii. Warto zwrócić uwagę, że o wiele bardziej popularny w ówczesnych stosunkach międzynarodowych język francuski został użyty ponad pół wieku później w omówionym

⁵² E. Bursche, op. cit. s. 26.

konkordacie z 1801 roku. Po tym okresie stało się powszechnym zawieranie konkordatu w dwóch językach. Po utworzeniu wielu nowych państw po pierwszej wojnie światowej nową praktyką stało się tworzenie konkordatów tylko w jednym języku, francuskim. Stało się tak w latach 20 zeszłego stulecia z Polską, Litwą, Łotwą.

Interesującym zagadnieniem pozostaje ustalenie momentu, w którym konkordat już nie obowiązuje między stronami, tak więc moment wypowiedzenia konkordatu. T. Włodarczyk wymienia kilka typów powodów mających swe źródła w prawie międzynarodowym publicznym⁵³. Pierwszy z rodzajów to wzajemna zgoda obu państw-stron (*mutuus consensus*). Możliwość wypowiedzenia konkordatu wynika już z wewnętrznych klauzul pozwalających na takie postępowanie obu stronom. Innym wyjściem o takim samym rezultacie jest określenie czasu obowiązywania konkordatu, co stanowi znacznie rzadsze rozwiązanie. Przyjmuje się, że porozumienie ze Stolicą Apostolską ma postać tzw. układu wieczystego.

Kolejnym powodem, jest prawne wypowiedzenie, przez jedną ze stron (*per denuntiationem*). Zasady ogólne prawa międzynarodowego wyróżniają trzy możliwości:

- a) istnienie klauzuli w umowie międzynarodowej zezwalającej na wypowiedzenie zawartego traktatu, przy zachowaniu odpowiednich terminów. Praktyka konkordatu udowadnia, że prawie w ogóle nie dodaje się takich porozumień do tekstu przeznaczonego do podpisania i ratyfikowania.

⁵³ T. Włodarczyk, op. cit., s. 40.

- b) Wystąpienie istotnej zmiany warunków i okoliczności, które doprowadziły do podpisania konkordatu. Historycznym przykładem jest przyjęcie przez Sobór Watykański I w 1870 roku dogmatu o nieomyślności papieża, co zaowocowało wypowiedzeniem konkordatu przez cesarza Austro-Węgier i zastąpieniem go jednostronnym układem regulującym sytuację Kościoła na terenie państwa.
- c) Wyraźne łamanie postanowień konkordatu przez jedną ze stron umożliwia drugiej stronie wypowiedzenie zawartego traktatu.

Szczególnym przypadkiem utracenia mocy konkordatu jest upływ terminu, na który został podpisany. Przyczyna ta wystąpiła w praktyce tylko raz w 1922 konkordat z Łotwą został podpisany i ratyfikowany na okres 3 lat, a po terminie obowiązywał dorozumianie do czasu wypowiedzenia go przez strony. Stolica Apostolska oprócz tylko jednego przypadku dążyła do wieczystego zawierania konkordatów, bez oznaczania granic czasowych jego obowiązywania.

Ostatnim możliwym powodem wypowiedzenia umowy międzynarodowej w tym konkordatu jest sytuacja w której, państwo świeckie będące stroną traktatu ulegnie istotnej zmianie w takiej skali, że nie jest możliwym określenie go jako sukcesora lub kontynuatora tej samej osoby prawnej. Historia wyróżnia kilka przypadków:

- a) państwo świeckie rozpada się na kilka suwerennych podmiotów powstałych na terytorium wcześniejszego państwa, np. Związek Radziecki, Austro-Węgry,

- b) państwo będące podmiotem konkordatów zostaje włączone do innego państwa np. państwa bałkańskie tworzące Jugosławię,
- c) zostaje powołana unia państw, której celem jest powołanie jednego podmiotu prawa międzynarodowego,
- d) typ reżimu politycznego ulegnie na tyle istotnej zmianie, że dane państwo świeckie doprowadza do zmian nazwy oficjalnej państwa i głębokich reform ustrojowych. W latach 1945-1989 próbowano tłumaczyć w ten sposób nieaktualność prawną polskiego konkordatu z 1925 roku, ponieważ ówcześni badacze podnosili, że pierwsza zerwała go Stolica Apostolska przez nieuznanie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, a następnie powstała nowa osoba prawna, która w żaden sposób nie jest związana wcześniejszymi ustaleniami⁵⁴.

2.2 Historyczne ujęcie zawierania konkordatów

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań będzie przedstawienie historii stosowania konkordatu jako jednego z ważniejszych środków polityki zagranicznej państwa. Praktykę tę należy podzielić na dwa okresy, na konkordaty przed i po Soborze Watykańskim II odbywającym się w latach 1962-1965. Klasyfikacja jest bardzo istotna, ponieważ Kościół katolicki po wspomnianym wyżej soborze rozpoczął

⁵⁴ H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe*, Warszawa 1962, s.70.

współczesny okres stosunków międzynarodowych dla Stolicy Apostolskiej. Poza tym istotą rozróżnienia jest też zwrot w celach podpisania konkordatu, bowiem do okresu przedsoborowego Kościół starał się wynegocjować uprzywilejowaną pozycję wobec reszty wyznań w danym państwie. Działo się tak jeszcze w okresie międzywojennym, w szczególności dotyczyło to nowopowstałych państw na mocy traktatu wersalskiego.

Powszechnie wiąże się początek stosowania konkordatu z pierwszą połową XII wieku, z konkordatem zawartym w Wormacji. Jednak ujęcie to podlega częstym dyskusjom, bowiem do miana pierwszego konkordatu pretenduje także bulla papieska z 1098 roku wydana przez papieża Urbana II, w wyniku negocjacji z Robertem I księciem Kalabrii i Sycylii. Powodem tak odmiennych opinii są różnice w pojmowaniu konkordatu, bowiem wszelkie obecne definicje akcentują udział dwóch stron, przy czym zawsze występuje Stolica Apostolska. Natomiast bulla papieska to dokument jednostronny, nie podlegający wcześniejszym debatom. Większość publikacji poświęconych historii Państwa Kościelnego czy prawa wyznaniowego wskazuje konkordat wormacki jako pełnoprawny początek praktykowania w ówczesnych stosunkach międzynarodowych⁵⁵. Już publikacje międzywojenne wskazywały, że konkordat wormacki to początek długiej historii konkordatów⁵⁶. Odrębne zdanie przedstawia T. Włodarczyk, ponieważ podaje, że od bulli papieskiej Urbana II konkordaty mają swój początek, bowiem

⁵⁵ P. Bogacki, op. cit., s. 134.

⁵⁶ E. Bursche, op. cit., s 16.

w ten sposób pierwszy raz uregulowano w tak doniosły sposób sytuację Kościoła rzymskokatolickiego w świeckim, suwerennym państwie. Nadto ówczesnym działaniom na arenie międzynarodowej nie były obce akty jednostronne, które stanowiły powszechnie uznawane źródło prawa międzynarodowego. Bulla nie zostałaaby wydana, gdyby nie wcześniejsze negocjacje z władzami świeckimi i stanowiły ich podsumowanie⁵⁷. Późniejsze wydarzenia związane ze sporem o inwestyturę znacznie osłabiły autorytet papieża. Również wewnętrznie dla Państwa Kościelnego był to trudny okres charakteryzujący się walką o godność papieską i dalsze usuwanie antypapieży. Konkordat wormacki miał być rozwiązaniem trwającego konfliktu, warto przypomnieć, że unormowanie było niewątpliwie bardzo potrzebne, gdyż po upokorzeniu cesarza Henryka IV pod Canossą w 1077 roku i późniejszym zdobyciu Rzymu przez wojska książąt niemieckich pod cesarskim przewodnictwem, wzajemne ustępstwa były jedyną szansą na rozstrzygnięcie konfliktu świata chrześcijańskiego. Konkordat wormacki pierwszy został nazwany przez strony jako przywilej cesarza oraz przywilej papieża. Pomimo uznawania konkordatu jako pierwszej dwustronnej umowy prawa międzynarodowego nieco kontrowersji pozostaje, bowiem trzeba przyznać, że konkordat miał wydźwięk polityczny i głównym celem było definitywne zakończenie sporu o inwestyturę, a nie kompleksowe unormowanie pozycji Kościoła katolickiego w Świętym Cesarstwie Rzymskim⁵⁸. Tak więc o ile problem dotyczy treści konkordatu tak

⁵⁷ T. Włodarczyk, op. cit., s. 50.

⁵⁸ Ibidem, s. 56.

bezsprzecznym jest stworzenie pewnego wzoru przez konkordat wormacki dla później zawieranych umów aż do XV stulecia.

Do 1418 roku, podpisano łącznie dwadzieścia siedem konkordatów (łącznie z bullą papieską Urbana II) i w większości stanowiły kontynuację poprzednich porozumień⁵⁹. Konkordaty z 1418 roku są ważne z kilku powodów. Po pierwsze kończą okres schizmy zachodniej przez papieża Marcina V i po drugie pierwszy raz dochodzi o podpisanie konkordatów z nacjami hiszpańską, angielską, francuską i niemiecką. W tych dokumentach widnieje nazwa *concordatum* lub *capitula concordata*. Schizma zachodnia zakończona na soborze w Konstancji dała impuls do podpisania porozumień z nacjami Europy Zachodniej. Szczególnie korzystnie potoczyły się dla przedstawicieli książąt niemieckich, gdyż dalsze posoborowe porozumienia nazywa się przez badaczy prawa wyznaniowego „konkordatami książęcymi”, które w konsekwencji uzależniały Kościół od władzy świeckiej w poszczególnych księstwach tworzących Cesarstwo. Istotą daleko idących ustępstw papieżstwa był spór wewnętrzny dotyczący roli synodów w wyborze papieżstwa i liczne żądania ruchów reformatorskich przez Jana Husa, Johna Wycliffe’a i ograniczenie wszechwładnej roli kurii rzymskiej⁶⁰. Marcin V postąpił bardzo sprytnie wysyłając swoich przedstawicieli do państw zachodnich i zwracając się do poszczególnych nacji, dzięki temu zabezpieczył interesy papieżstwa i zapobiegł unarodowieniu się Kościoła w wielu państwach na kilka wieków.

⁵⁹ P. Bogacki, op. cit., s. 137.

⁶⁰ E. Bursche, op. cit., s. 23.

Praktyka czasów nowożytnych wykształciła nowy typ konkordatów, tzw. *concordata amicitiae*, co oznacza konkordaty przyjaźni. W XVII sytuacja papieżstwa była o wiele mniej korzystna niż za czasów soboru konstancjańskiego. Spóźniona kontrreformacja nie zdołała odzyskać wszelkich utraconych wpływów, Królestwo Angielskie doprowadziło do odcięcia się od religii rzymskokatolickiej poprzez stworzenie własnego odłamu chrześcijaństwa, anglikanizmu. Północne księstwa składające się na Cesarstwo pozostały przy wierze protestanckiej jak również państwa skandynawskie. Punktem nacisku stało się w konkordatach ustępstw wobec władców świeckich w zamian za pomoc materialną, militarną i powrót do nazewnictwa *privilegium*. Przykładem takich porozumień jest konkordat z 1630 roku między Urbanem VIII a cesarzem Fryderykiem II⁶¹.

Ostatnim okresem przedsoborowym w historii konkordatów jest rozwój idei liberalnych, ruchów narodowyzwoleńczych w Europie. Dla papieżstwa to niewątpliwie najgorszy moment na polu politycznym i społecznym w dziejach, ponieważ władzy Kościoła nie traktuje się z szacunkiem znanym z poprzednich wieków. Także prądy naukowe i religijne jak racjonalizm oraz ateizm podważające istnienie jakichkolwiek zjawisk nadprzyrodzonych umiejętnie odwracały wiernych od Kościoła rzymskokatolickiego. Państwo Kościelne nie pokierowało inicjatywą podobną do kontrreformacji, pozostając przeważnie w defensywie ideologicznej. Władze państw świeckich dążyły do laicyzacji

⁶¹ P. Bogacki, op. cit., s. 132

życia publicznego i sekularyzowania dóbr zakonnych. Dosadnie ujmując, Kościół nie potrafił nadążyć za zmianami w ówczesnym świecie stając się ostoją konserwatyzmu ideologicznego⁶². Dlatego też konkordaty z epoki nazywa się *concordata confessionis*, co oznacza konkordaty obronne. Papieże starali się utrzymać jak najwięcej z resztek jeszcze posiadanych majątków i przywilejów. Władza duchowa uzależniła się całkowicie od władz świeckich. Wyjątek stanowiły konkordaty z nowopowstałymi państwami Ameryki Łacińskiej, gdzie katolicyzm uznano za religię panującą. W Europie przyjazne traktowanie Kościoła pozostało w południowych księstwach niemieckich i państwach Półwyspu Iberyjskiego. Sytuacja odwróciła się po zakończeniu pierwszej wojny światowej, gdzie państwa powstałe na gruzach wielkich monarchii życzliwie odnosiły się do działań papieża, znacznie faworyzując religię rzymskokatolicką (konkordaty z Łotwą [1922 rok], Litwą [1927 rok])⁶³. Pomocnym przy zawieraniu porozumień okazała się promulgacja nowego Kodeksu prawa kanonicznego z 1917 roku, gdzie o wiele bardziej przejrzyście uregulowano kwestię zawierania konkordatów.

Nowy okres w praktyce konkordatów rozpoczął Sobór Watykański II z lat 60 zeszłego stulecia. Znaczenie soboru wynika nie z konkretnych postanowień, co do materii konkordatu, lecz zmian dogmatycznych i odejściu od dążenia do posiadania przez religię rzymskokatolicką pozycji uprzywilejowanej w państwie świeckim przy posiadaniu dodatkowych przywilejów ekonomicznych. Wcześniej tworzyło

⁶² J. Gordziałkowski, op. cit., s. 93-95.

⁶³ P. Bogacki, op. cit., s. 137

to problem dla władz świeckich, gdyż honorowanie jednego wyznania było sprzeczne z demokratycznymi zasadami równouprawnienia wspólnot religijnych. Koniecznym okazało się renegocjowanie podpisanych wcześniej konkordatów i nieśmiałym podejściem do rozpoczęcia rozmów z państwami socjalistycznymi w okresie *detente*⁶⁴. Łącznie zmieniono postanowienia około 60 konkordatów z państwami świeckimi na całym świecie.

Po upadku komunizmu i bloku wschodniego w Europie Środkowo - Wschodniej już demokratyczne reżimy polityczne dążyły do unormowania relacji państwo-kościół. Większość podejmowanych działań zawarto poprzez konkordaty, a w znacznej mniejszości poprzez odrębne umowy międzynarodowe.

3. Konkordaty w stosunkach pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską

Burzliwa i dynamiczna historia I RP odsłania interesujące aspekty dotyczące kontaktów międzynarodowych z Państwem Kościelnym. Obecnie myśląc o konkordatach polskich powszechne skojarzenia, czy opracowania historyczne dotyczą zeszłego stulecia i dwóch zawartych konkordatów z 1925 i 1993 roku. Czy oznacza to, że Rzeczpospolita Polska wśród swojej ponad tysiącletniej tradycji historycznej tak rzadko korzystała z drogi dyplomatycznej z władzami duchowymi? Odpowiedź wydaje się zaskakująca, ponieważ pierwsze konkordaty polskie sięgają XVI wieku, tuż po okresie reformacji.

⁶⁴ Ibidem, s. 133

Jak wskazano wyżej rok 1418 to zakończenie soboru konstancjańskiego i działania strony kurii rzymskiej do zatrzymania procesu unarodowienia się kościołów w poszczególnych państwach Europy Zachodniej. Ówczesna praktyka konkordatowa miała na celu układania się nie tyle z monarchami a z nacjami.

Także Królestwo Polskie chłonęło nowe prądy intelektualne, które w z różnym nasileniem nawoływały do tworzenia kościołów narodowych, umniejszeniu roli papieża w świecie katolickim. Największym zagrożeniem dla jedności chrześcijańskiej w Polsce byli husyci i inni reformatorzy jak John Wycliffe, ruch kacerski i bogumiłowie. Gwałtowny okres w życiu społecznym i politycznym jest nazywany przedrenesansowym fermentem ideologicznym⁶⁵. Następnym problemem rzutującym nawet na dzisiejsze stosunki międzynarodowe to okres reformacji. XVI wiek w praktyce zawierania konkordatów nazywa się w nauce prawa wyznaniowego „wiekiem polskim⁶⁶”, ponieważ Królestwo Polskie było jedynym partnerem przez całe stulecie, z którym nawiązywano porozumienia dotyczące spraw religijnych, a konkretnie obsadzaniem beneficjów. Pierwszym dokumentem była bulla papieska papieża Leona X z 1519 roku. E. Bursche⁶⁷ uważa, że biskup Rzymu nie był jeszcze obeznany z sytuacją w Królestwie Polskim odnoszącą się do rosnących wpływów reformacji i jednostronna bulla w dość chłodnym tonie podkreślała przewagę papieża nad królem. Jedynym ustępstwem

⁶⁵ H. Olszewski, M. Zmierczak, op. cit., s. 75-80.

⁶⁶ T. Włodarczyk, op. cit. s. 83.

⁶⁷ E. Bursche, op. cit., s. 35.

ze strony władzy duchowej była oficjalna zgoda na nominowanie biskupów przez monarchę i jedynie formalne zatwierdzenie przez stronę kościelną. Postanowienia konkordatu nie mają przeważnie ograniczeń czasowych, jednak w tym wypadku papież zastrzegł, że przywilej dla monarchy może zostać przez niego odwołany. Takie podejście nie zadowoliło żadnej ze stron i już w 1525 roku papież Klemens VII promulgował kolejną bullę, która rozwiązała definitywnie spór dotyczący beneficjów. Nadto znacznemu ociepleniu uległa ogólna wymowa bulli, co wiąże się z lepszym poinformowaniem strony kościelnej o rozmiarze reformacji na ziemiach polskich. Klemens VII dokonał wykładni autentycznej zesłej bulli potwierdzając przywileje dla monarchy i lokalnego episkopatu. Działania te osiągnęły cel strony duchowej zapobiegając oddzieleniu się kościoła polskiego od Rzymu.

Po „wieku polskim” następuje zastój w konkordatach, co należy tłumaczyć brakiem zagrożenia ze strony reformacji, gdyż nie doszło do rozpętania wojen w Rzeczypospolitej Obojga Narodów o podłożu religijnym, co nie było obce ówczesnej Europie. Tolerancja polska przeszła do historii jako wyjątek na skalę światową. Nadto ówcześni monarchowie byli katolikami, a np. Zygmunt III Waza jest określanej mianem ultrakatolika, co dodatkowo zabezpieczało interesy kościoła. Korozja i ochłodzenie relacji z Kościołem rzymskokatolickim nastąpił w wieku XVIII, czego powodem nie jest już reformacja, tylko idee wolnościowe, ateistyczne, racjonalistyczne⁶⁸.

⁶⁸ Ibidem, s. 40.

Asumptem do XVII wiecznego konkordatu było wystosowanie uchwały kierowanej do Ojca Świętego, wówczas nazywanej konstytucją przez Sejm Grodzki w 1726 roku, która domagała się egzekwowania wcześniejszych przywilejów dotyczących duchowieństwa i ogólnego patronatu królewskiego wobec kościoła. Zobowiązano się do usuwania siłą dostojników kościelnych zajmujących posady z pogwałceniem wcześniejszych konkordatów oraz przywilejów. Idee demokracji szlacheckiej nie zezwalały na łamanie lub naruszanie wcześniejszych przywilejów, tym bardziej, że konstytucję poparł król August II. Niestety w miarę upływu dekady i zmiany monarchy na Augusta III, szlachcie udzieliły się nawyki do coraz mniejszego dbania o sprawy państwa. Dlatego też zajmowanie się kwestiami kościelnymi zeszły na dalszy plan. Nuncjatura warszawska domagała się złagodzenia podjętych uchwał i udało się to w trakcie tzw. sejmu pacyfikacyjnego w 1736 roku⁶⁹. Uchylono wcześniejsze postanowienia i zobowiązano się do rozstrzygnięcia sprawy poprzez wskazanych dyplomatów reprezentujących monarchę. Podpisano porozumienie, które uregulowało sporne obsadzanie godności opata, lecz instrukcje udzielone polskiej delegacji nie były pełne, dlatego w 1737 roku uzupełniono, o szczegółowe decyzje odnoszące się do podziału majątku otrzymywanego z zakonów. Również w tym samym roku papież Klemens XII wydał bulle, która potwierdzała zawarte porozumienia. Konkordat niewątpliwie umniejszał władzy królewskiej, powrócono do podkreślania wyższości władzy papieskiej nad świecką. Podejście niemalże lekceważące

⁶⁹ T. Włodarczyk, op. cit., s. 90

było powodem coraz niższego autorytetu Rzeczypospolitej w Europie. Szlachta nie zareagowała, gdyż nie zdawano sobie sprawy z negatywnego wydźwięku konkordatu, co wynikało z przyzwyczajenia czasów saskich do zajmowania się szeroko rozumianą „prywatą”, niemalże zapominając o racji stanu.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w listopadzie 1918 roku stworzyło realne podstawy do zawarcia wyczekiwanego przez społeczeństwo oraz poszczególne tymczasowe rządy konkordatu. Nowopowstałe państwa na gruzach imperiów chciały jak najszybciej rozstrzygnąć położenie Kościoła poprzez umowy międzynarodowe, zarówno przez konkordaty jak i układy czy też *modus vivendi*. Dla Rzeczypospolitej traktat taki był bardzo potrzebny, lecz zdawano sobie sprawę z trudności jakich może nastęczyć, bowiem diecezje z trzech różnych zaborów podlegały konkordatom nieistniejących już organizmów państwowych⁷⁰. Negocjacje rozpoczęto już w 1918 roku, na co miał wpływ okres rządów Narodowej Demokracji, podkreślającej związek narodowości polskiej z wyznaniem katolickim. Jednak powracające zagrożenie istnienia państwa powodowane wojną z Rosją bolszewicką opóźniły proces podejmowania wiążącej decyzji. Dopiero konstytucja marcowa z 1921 roku zawierała pewne ugruntowanie pod powracające rozmowy. W sprawie wyznań ustawa zasadnicza okazała się wielce niejasna, ponieważ zgodnie z art. 114⁷¹ wszystkie związki wyznaniowe były równouprawnione, lecz Kościół rzymskokatolicki wyróżniał się nadrzędną pozycją. Prowadziło to do problemów natury prawnej, gdyż zastosowany sposób

⁷⁰ Ibidem, s. 252,

⁷¹ Dz.U. 1921 r. Nr 44, poz. 267.

hierarchizacji był sprzeczny z demokratyczną zasadą równości wszystkich wyznań. Stolica Apostolska nie wykazywała się aż takim entuzjazmem, ponieważ oznaczało to rozwiązanie także aspektu gospodarczego jakim były bardzo pokaźne majątki Kościoła na terytorium całego kraju. Sytuacja gospodarcza odrodzonego państwa wydawała się tragiczna w 1924 roku, porozumienie nad konkordatem zostało przesunięte do czasu przejścia teki premiera przez Władysława Grabskiego, który wyznaczył komisję mającą za zadanie ukończenie prac. Na początku 1925 roku tekst został parafowany i wyczekiwano ratyfikacji ze strony polskiej. Po trudnej debacie politycznej trwającej przez kilka dni w sejmie i następnie w senacie konkordat ratyfikowano przez parlament pod koniec kwietnia 1925 roku⁷². Językiem konkordatu był język francuski, co w praktyce okazało się problematyczne, bowiem rozumienie określonych pojęć prawnych nie było tożsame po obu stronach, nie podjęto w procesie negocjacji wykładni autentycznej tekstu prawnego. Spisanie umowy międzynarodowej w jednym języku było częstą praktyką między stronami. Dokument składał się z 27 artykułów⁷³. Pierwszy z nich głosił: *"Kościół katolicki, bez różnicy Obrządków, korzystać będzie w Rzeczypospolitej Polskiej z pełnej wolności. Państwo zapewnia Kościołowi swobodne wykonywanie Jego władzy duchownej i Jego jurysdykcji, jak również swobodną administrację i zarząd Jego sprawami i Jego majątkiem, zgodnie z prawami boskimi i prawem kanonicznym"*.

Konkordat zapowiadał wymianę przedstawicieli dyplomatycznych między Polską a Stolicą Apostolską.

⁷² Dz.U. 1925 r. Nr 72 poz. 501

⁷³ E. Bursche, op. cit., s. 30.

Uprawnienia Nuncjusza Apostolskiego w Polsce miały rozciągać się również na terytorium Wolnego Miasta Gdańska. Zawarta umowa potwierdzała strukturę organizacyjną Kościoła obejmującego trzy obrządki: łaciński, grecko-rusiński (grekokatolicki) i ormiański. Konkordat stwierdzał, że wybór arcybiskupów i biskupów należy do Stolicy Apostolskiej. Jednocześnie jednak uprawniał Prezydenta RP do zgłaszania sprzeciwu natury politycznej wobec przedstawianych przez Watykan nominacji. Przed objęciem swoich czynności arcybiskupi i biskupi byli zobowiązani do złożenia następującej przysięgi na ręce Prezydenta RP.

Uznając i potwierdzając prawa majątkowe Kościoła katolickiego ustalono, że w odniesieniu do zapisów ustawy o wykonaniu reformy rolnej, w wypadku parcelacji majątków kościelnych na każde biskupstwo, kapitułę i seminarium duchowne będzie pozostawione po 180 ha, a na beneficjum proboszczowskie 15 -30 ha. Państwo polskie zobowiązywało się także do wypłacania duchownym uposażeń, do czasu uregulowania spraw związanych z majątkiem, który Kościołowi skonfiskowali zaborcy. Osoby prawne kościelne i zakonne uzyskały prawo do nabywania i posiadania majątku ruchomego i nieruchomości. Konkordat dawał możliwość odpowiadania przez duchowieństwo w sprawach cywilnych i karnych przed sądami duchownymi w myśl prawa kanonicznego.

Zgodnie z zawartymi ustaleniami organy państwa miały udzielać pomocy w realizacji postanowień władz kościelnych (*brachium saeculare*). W myśl konkordatu, zgodnie z polską racją stanu, granice prowincji kościelnych dostosowano do granic państwowych. Stało się tak za sprawą bulli papieża Piusa

XI wydanej w październiku 1925 r. (*Vixdum Poloniae unitas*). Zgodnie z jej zapisami zlikwidowana została dotychczasowa zależność części polskiego kleru od zagranicznych stolic arcybiskupich - utworzono m.in. diecezję śląską w podległych dotąd Wrocławowi Katowicach. Do rangi stolic arcybiskupich, obok dawnych metropolii w Gnieźnie, Lwowie i Warszawie, podniesiono biskupstwa w Wilnie i Krakowie. Konkordat obowiązywał do 1945 roku, gdy wypowiedział go jednostronnie poprzez uchwałę Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (TRJN) uznając, że strona kościelna złamała podpisane wcześniej porozumienia przez brak oficjalnego uznania rządu tymczasowego.

Obecni badacze prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa wyznaniowego podważają skutek prawny działań podejmowanych przez TRJN, ponieważ tekstu uchwały nie publikowano w żadnym legalnym urzędowym zbiorze tekstów prawnych, tylko w prasie codziennej⁷⁴. W związku z tym Stolicą Apostolską trudniej było dokonać właściwego zakwalifikowania aktywności strony polskiej. Bowiem brak było pewności, czy należy rozumieć uchwałę jako akt polityczny niewywołujący skutków prawnych? Odpowiedzi udzielono dwukrotnie, pierwszy raz na łamach włoskiego czasopisma, drugi raz w liście do biskupów polskich z 1946 roku, gdzie zarzuty wobec działalności Stolicy Apostolskiej podczas wojny i okupacji terytorium II RP określono jako błahę i niesprawiedliwą⁷⁵.

⁷⁴ J. Wiślocki, *Konkordat Polski 1993. Tak czy nie?*, Poznań 1993, s. 64.

⁷⁵ Ibidem, s. 66.

ROZDZIAŁ III.

KONKORDAT POLSKI Z 1993 ROKU

1. Geneza historyczna

Związek przyczyn umożliwiających zawarcie pierwszego konkordatu pośród państw byłej, wschodniej części „żelaznej kurtyny” w 1993 roku należy prześledzić na płaszczyźnie wielu aspektów. Począwszy od powojennych stosunków na linii Watykan-Polska, po obszary międzynarodowe mające wpływ na relacje między władzą duchową i świecką. Nie bez znaczenia pozostawała sytuacja społeczeństwa, które po okresie korekt granic i przesiedleniach zostało niemalże ujednolicone wyznaniowo. Od początku polskiej państwowości nie spotkano się z taką sytuacją, co dodatkowo komplikowało oddziaływanie na siebie katolickiego społeczeństwa, władzy duchowej i przeciwnym wyznaniom rządem. Przez prawie cały okres istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) formalnie nie podjęto prób legislacyjnych mających na celu unormowanie położenia Kościoła katolickiego¹. Powszechnie wiadomo o niechęci władz państwowych bloku wschodniego do wszelkich przejawów życia religijnego, PRL nie była wyjątkiem,

¹ Ibidem, s. 98.

co przejawiało się chociażby w obchodach milenijnych państwa polskiego czy aresztowaniem prymasa Wyszyńskiego. Stosunki dyplomatyczne między PRL a Watykanem *de iure* nie istniały, gdyż nie ustanowiono nuncjatury Stolicy Apostolskiej przy PRL, natomiast strona polska nie delegowała ambasadora. Paradoksalnie nie zmieniło się to po objęciu godności biskupa Rzymu przez Karola Wojtyłę, gdyż w oczach ówczesnych władz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) jawił się jako zagrożenie dla socjalistycznej idei ateizmu państwa i obywateli. Obawiano się głównie poparciem opozycjonistów oraz Solidarności. Każda pielgrzymka papieska do PRL spotykała się z dużym niezadowoleniem ze stron państwowych oraz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Także aspekty międzynarodowe wpływały na nieprzyjazne stosunki między władzą duchową i świecką. Cieniem na relacjach odznaczała się sprawa granicy polsko-niemieckiej opartej na rzekach Odry i Nysy, nazywanymi niegdyś Ziemiami Odzyskanymi. PRL skrzętnie wykorzystywała fakt nieuznania granic przez państwa zachodnie, w tym Watykanu, tj. ustaleń poczdamskich. Papież nie mógł stworzyć nowych diecezji kościelnych na nowo przyłączonych ziemiach, ponieważ formalnie należały do Republiki Federalnej Niemiec (RFN) jako sukcesorki III Rzeszy i znajdowały się tylko pod tymczasową administracją polską². Jedyne uregulowanie międzynarodowe dotyczy dwustronnej umowy międzynarodowej z Niemiecką Republiką Demokratyczną (NRD) podpisaną w Zgorzelcu w 1950 roku.

² A. Czubiński, *Historia Polski XX wieku*, Poznań 2005, s. 297.

Kontrowersyjnym był brak akceptacji przez RFN powodowany powszechnym nieuznawaniem na arenie międzynarodowej NRD. Tak więc w oczach przywódców państw zachodnich wyżej wymieniona umowa nie zmieniała *status quo*. Przełom nastąpił w grudniu 1970, kiedy kanclerz RFN Willy Brandt podpisał zobowiązanie z przedstawicielami PRL do unormowania wzajemnych stosunków. Ratyfikacja tych porozumień przez zachodnioniemiecki parlament nastąpiła w 1972 roku. Po tym wydarzeniu papież Paweł VI wydał bullę papieską, która znosiła tymczasowość rozwiązań na terytorium zachodnim PRL³. Wydarzenie okazało się tzw. kamieniem milowym w uwarunkowaniach polsko-watykańskich, bowiem od 1974 działał Zespół ds. Stałych Kontaktów Roboczych Rządu PRL ze Stolicą Apostolską. Niestety prace zespołu natrafiły na impas już w 1975 roku, kiedy strona kościelna domagała się unormowania położenia Kościoła rzymskokatolickiego w PRL, co spotkało się ze zdecydowanym oporem władz świeckich, argumentujących wynikającymi z konstytucji lipcowej⁴ artykułami odnoszącymi się do rozdziału Kościoła od państwa. Art. 70 urzeczywistniał wskazaną wyżej zasadę w ust. 2: *„Kościół jest oddzielony od państwa. Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy.”* Kolejny ustęp zdradzał niechęć państwa do Kościoła: *„Nadużywanie wolności sumienia i wyznania dla celów godzących w interesy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest karane.”* Do sierpnia 1980 roku współpraca ustała. Dopiero po fali strajków reaktywowano

³ J. Wiślocki, op. cit., s. 99.

⁴ Dz.U. 1952 r. Nr 33 poz. 202.

Komisję Wspólnych Przedstawicieli Rządu RP i Komisji Episkopatu Polski (KEP). PZPR tracił zaplecze społeczne i legitymację totalitarnych rządów. W atmosferze chaosu powołano do życia zespół roboczy przy komisji mający negocjować położenie Kościoła na podstawie przepisów ustawy⁵. Dotychczas bezowocny legislacyjnie zespół stworzył realne podstawy do inicjatyw ustawodawczych regulujących położenie wyznania rzymskokatolickiego. U schyłku PRL, dnia 17 maja 1989 roku Sejm uchwalił projekty ustaw traktujących o: stosunku Państwa do Kościoła katolickiego⁶, gwarancjach sumienia i wyznania⁷, ubezpieczeniu społecznym duchownych (uchylona w 2003 roku)⁸. Tego samego dnia wznowiono po ponad 40 letniej przerwie stosunki dyplomatyczne. Pierwszym ambasadorem został Jerzy Kuberski, natomiast godność nuncjusza apostolskiego powierzono abp Józefowi Kowalczykowi. Władze PRL nie chciały początkowo nadać nazwy konkordat powstającemu porozumieniu i starano się nawiązać do przypadku Jugosławii, która podpisała protokół w 1966 roku. Początkowo opracowywano wspólne tekst konwencji traktującej o założeniach dalszej współpracy, która parafowano i odesłano do Rzymu, celem dalszych konsultacji, lecz nieoczekiwanie Stolica Apostolska porzuciła to rozwiązanie i w 1991 roku przedstawiła gotowy tekst konkordatu, przeznaczony do dalszych negocjacji. Tożsama sytuacja miała

⁵ J. Wiślocki, op. cit., s. 102.

⁶ Dz.U. 1989 r. Nr 29 poz. 154, ze zm.

⁷ Dz.U. 1989 r. Nr 29 poz. 155, ze zm.

⁸ Dz.U. 1989 r. Nr 29 poz. 156, ze zm.

miejsce w roku 1918, kiedy kardynał Achille Ratti przybył do Polski i wręczył gotowy tekst konkordatu biskupom⁹.

2. Proces negocjowania i podpisania konkordatu ze Stolicą Apostolską

Zmiany społeczno-polityczne w PRL w latach 80 XX wieku stały się sygnałem dla władz świeckich, że koniecznym jest przeprowadzenie ustępstw liberalizujących aspekty życia religijnego. Przemiany te należy traktować jako katalizator, który (w dużym uproszczeniu) doprowadził do podpisania konkordatu. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, prace nad porozumieniem trwały od lat 70, lecz nie spowodowały stworzenia tekstu zadawalającego strony. Schyłek PRL należy kojarzyć z ustawami regulującymi podstawowe obszary życia religijnego, będącymi solidnym fundamentem dla potencjalnych rozmów. Szybkość i sprawność działań stwarzała prognozy do zawarcia umowy międzynarodowej. Wówczas nazywanej konwencją, która została odrzucona jednostronnie przez kurie rzymską. Oznaczało to, że rozmowy trwające (z różnym natężeniem) 16 lat trzeba rozpocząć praktycznie od nowa. Negocjacje towarzyszące konkordatowi trwały już tylko dwa lata, tzn. od 25 października 1991 do podpisania w dniu 28 lipca 1993 roku. Nad tekstem konkordatu pracowała 12 osobowa komisja, w której skład wchodziłi przedstawiciele zarówno władzy świeckiej i duchowej¹⁰. Po omówieniu tych wydarzeń nasuwają się pytania: jakie intencje towarzyszyły

⁹ J. Wiślocki, op. cit., s. 24.

¹⁰ Ibidem, s. 99.

stronom? Czy miały wpływ na stosunkowo szybki czas dzielący prace komisji i końcowe podpisanie? Na intensywności zależało zdecydowanie stronie świeckiej. Wynikało to z kilku powodów¹¹. Jako pierwszy należy przyjąć nowe usytuowanie Polski na arenie międzynarodowej. Oficjalnie nie była już członkiem bloku wschodniego, otwierało to wcześniej nieznaną możliwość prowadzenia nieskrępowanej polityki zagranicznej. Tak więc, geopolityka odegrała znaczącą rolę, bowiem poprzez aktywne działania starano się udowodnić szczerą intencję rządu polskiego do integracji z szeroko rozumianym Zachodem. Warto zwrócić uwagę, że celem pierwszej oficjalnej wizyty premiera Tadeusza Mazowieckiego był Watykan¹². Także względy ideowe przemawiały za jak najszybszym uregulowaniem sytuacji Kościoła na terytorium Polski. Rządy solidarnościowe bardzo przychylnie odnosiły się do wyznania katolickiego i chciały odwdziżyć się za niebagatelny wkład Kościoła w walkę ideologiczną z komunizmem. Natomiast strona kościelna dążyła do egzekwowania szeregu ustaw z 1989 roku.

Niestety szybkie tempo prac nad tekstem nie wpłynęło pozytywnie na doprecyzowaniem podstawowych zagadnień konkordatu, ponieważ artykuły o znaczeniu kardynalnym jak nauka religii w szkołach czy kwestie majątkowe były sprzeczne z obowiązującą konstytucją. Oczywistym dla rządu i społeczeństwa wydawało się stworzenie nowej ustawy o znaczeniu zasadniczym będącej symbolicznym „odcięciem

¹¹ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s.34.

¹² B. Górowska, *Dziesięciolecie obowiązywania konkordatu polskiego z 1993 r.*, „Państwo i Prawo”, z.4, 2008, s.22.

się” od czasów komunizmu, lecz nie stworzono żadnych wiążących działań. B. Górowska uważa, że tak pośpieszne podpisanie konkordatu nie znajduje uzasadnienia w polskiej racji stanu, lecz wynika z przyczyn *stricte* politycznych. Premierem prawicowego rządu była Hanna Suchocka, która przeczując przegraną prawicy w zbliżających się wyborach i powrót postkomunistycznych partii, uznała za prestiżowe podpisanie ze Stolicą Apostolską konkordatu za wszelką cenę.¹³ W konsekwencji podpisano umowę międzynarodową sprzeczną z obowiązującą konstytucją.

Kościół katolicki przystał na działania władzy świeckiej, bowiem uzyskane artykuły były bardzo korzystne. Podniesienie ich do rangi umowy międzynarodowej, dla której nie jest możliwa jednostronna zmiana postanowień, traktowano jako solidne zabezpieczenie interesów Stolicy Apostolskiej. Nastanie lewicowych rządów mogło oznaczać uchylenie ustaw z 1989 roku i powrót do chłodnych, czy wręcz niechętnych, wzajemnych stosunków. Nadto, hierarchia umowy międzynarodowej wśród źródeł prawa wpływa derogująco na niższe akty prawne w wypadku wystąpienia sprzeczności między nimi. Funkcję jaką przypisuje się konkordatowi to funkcja stabilizacyjna, zarówno w odniesieniu do statutu Kościoła katolickiego w państwie jak i dla wiernych, będących obywatelami polskimi.

Przez okres negocjacji tekst konkordatu pozostawał tajny. Społeczeństwo nie zostało informowane o przebiegu postępowania nad poszczególnymi artykułami. Dopiero po

¹³ Ibidem, s. 24.

podpisaniu treść umowy międzynarodowej podano do publicznej wiadomości. Stanie się to jednym z ważniejszych powodów braku ratyfikacji, gdyż *de facto* nie było wcześniej debaty nad tak istotnymi kwestiami dla każdego obywatela. Ciągłe pojawiającym się problemem był brak nowoczesnej konstytucji, która jednoznacznie umiejscowiłaby pozycję umowy międzynarodowej w katalogu źródeł prawa oraz określiłaby jednoznacznie stosunek państwa do związków wyznaniowych.

Konkordat został podpisany 28 lipca 1993 roku w Urzędzie Rady Ministrów. Uroczystość charakteryzowała się dużą podniosłością i hieratycznością. W ceremonii podpisania wzięł udział Prezydent RP Lech Wałęsa oraz Prezes Rady Ministrów Hanna Suchocka. Traktat sygnował nuncjusz apostolski abp Józef Kowalczyk i Minister Spraw Zagranicznych Krzysztof Skubiszewski¹⁴. Po podpisaniu wygłoszono przemówienia sygnatariuszy. Abp Kowalczyk zaznaczył, że: *„[...] Chodzi o to aby w tej nowej rzeczywistości jakiej na imię trzecia Rzeczypospolita - życie ludzi należących do wspólnoty kościelnej i innych wyznań, których gwarantem jest państwo mogło rozwijać się normalnie na zasadzie wzajemnego poszanowania. Stolica Apostolska wyraża życzenie by konkordat były odbierane nie tylko jako umowa o charakterze międzynarodowym ale stał się także wyzwaniem dla wszystkich którzy mają poczucie odpowiedzialności za współczesne losy Polski*

¹⁴ J. Gruca, *Spór o konkordat*, Warszawa 1994, s. 15.

do budowania dobra wspólnego porozumieniu zespoleniu sił tkwiących w sercach umysłach i duszach Polaków”¹⁵. Krzysztof Skubiszewski dodał¹⁶: „[...] Celem współdziałania jest dobro wspólne, konkordat i określa ustala główne linie współpracy. Porządek państwowy i porządek Kościelny są różne lecz także prawo stanowione przez państwo powinno być moralne dziś istnieje szczególna potrzeba moralności prawa tak krajowego jak międzynarodowego konkordat wychodzi daleko poza bieżącą i wciąż zmienną polityczno-prawne sytuację w państwie. Widziany od strony Polskiej jest konkordat rzeczą państwa i jego racji sprawą na innym poziomie niż zabiegi dookoła codziennej polityki. Spojrzeć też należy na konkordat z perspektywy odzyskanej Niepodległości. Jesteśmy świadomi roli kościoła, pamiętamy o roli jego Świątobliwości papieża Jana Pawła II. Sądzę iż podpisując nasz dokument wyszliśmy poza nawet najszerzej pojęte relacje dwustronne. Nasz region, czyli Europa Środkowa, szuka rozwiązań na miarę epoki przelomu i odrodzenia. Podobnie jest na wielkich przestrzeniach i w nowych państwa europejskiego Wschód, poprzez Polski konkordat dajemy rozwiązanie, z którego korzystać mogą inni. Nie po raz pierwszy nasza polityka zagraniczna stwarza model wart naśladowania.

Po niemalże 50 latach przymusowej ateizacji społeczeństwa przez władze świeckie i wrogiemu nastawienia państwa do każdej religii, doszło do całkowitej zmiany stanowiska. Przytoczone

¹⁵ I. Bruski, *Konkordat. Państwo-Kościół, dokumenty, komentarze*, Warszawa 1997, s. 59-64.

¹⁶ Ibidem.

wyżej wystąpienia oddają atmosferę towarzyszącą stronom i perspektywy przyszłej współpracy.

3. Spór wokół ratyfikacji konkordatu

Przyspieszone tempo podpisania traktatu ze Stolicą Apostolską nie otworzyło drogi do równie szybkiej ratyfikacji. Powodem opóźnienia działań zmierzających do wdrożenia w życie tej specyficznej umowy międzynarodowej jest wiele. Przyczyny mają swoje podstawy wynikające z rozgrywek politycznych, szerokiej debaty społecznej i procesów legislacyjnych. Pięcioletni okres rozdzielający oba etapy wydawał się w 1993 roku całkowicie niemożliwy i bezzasadny, gdyż sprawujący władzę prawicowy rząd Hanny Suchockiej starał się jak najszybciej ratyfikować konkordat. Paradoksalnie nawet szybkie tempo narzucone Komisji Wspólnej nie okazało się wystarczające dla procesu ratyfikacji. Realia polskiej polityki wewnętrznej rzutowały bezpośrednio na dalsze losy konkordatu. Nasuwa się wątpliwość, dlaczego rząd Hanny Suchockiej, który doprowadził do podpisania tak istotnej umowy międzynarodowej nie doprowadził do ratyfikacji? Odpowiedź jest dość złożona, ponieważ nakłada się na nią kilka czynników różnej natury. Także głowa Stolicy Apostolskiej Jan Paweł II uzależnił zgodnie z KPK ratyfikację ze strony kościelnej od rozpoczęcia procedury ze strony polskiej. Po pierwsze w trakcie podpisania konkordatu rząd Hanny Suchockiej nie legitymował się *voitum* zaufania. 28 maja na wniosek części posłów partii „NZSS Solidarność” tworzącego koalicję rządową

przegłosowano jednym głosem brak votum zaufania dla rządu¹⁷. Rząd wywodzący się z solidarności został „obalony” głosami własnej partii. Stawiało to rząd w bardzo niekorzystnym świetle. Zgodnie z art. 62 tzw. Małej Konstytucji¹⁸ z 1992 roku Prezydent miał możliwość po uchwaleniu braku *votum* do powołania nowego rządu, lecz tego nie uczynił, gdyż nie przyjął dymisji premier Hanny Suchockiej. W konsekwencji zarządził nowe wybory parlamentarne, które rozpisano na wrzesień 1993 roku. Obserwatorzy ówczesnej sceny politycznej komentują, że rząd poprzez podpisanie konkordatu miał na celu pozyskania głosów katolików w nadchodzących wyborach. Porażka ugrupowań prawicowych wydawała się bardzo realna, bowiem społeczeństwo było zmęczone ciągłymi przepychankami w Sejmie. Ratyfikacja wymagała zgody parlamentu. Zresztą premier Suchocka wystąpiła o ratyfikację, lecz działania zostały zablokowane przez większość parlamentarną. Identycznie stało się tuż po wrześniowych wyborach i zaprzysiężeniu Waldemara Pawlaka na stanowisko Prezesa Rady Ministrów.

Prace nad ratyfikacją konkordatu zatrzymały się na etapie działań Sejmu RP. Warto przypomnieć wspomnianą wyżej uwagę J. Wiślockiego na temat charakteru obrad negocjacyjnych, gdyż te były tajne. Minister Spraw Zagranicznych Krzysztof Skubiszewski odpyeł formowane pod jego adresem zarzuty, gdyż informował parlamentarzystów w swoim *expose* o postępie prac, lecz nie odnosił się szczegółowo do postanowień przyszłej umowy międzynarodowej. Dlatego też postrzegał zupełnie inaczej kwestię informowania

¹⁷ A. Czubiński, *Historia Polski...*, s. 373.

¹⁸ Dz.U 1992 r. Nr 84, poz. 426, ze zm.

społeczeństwa, gdyż zgodnie z praktyką międzynarodową i przeciwnie do krajowej legislacji nie upublicznia się tekstu porozumienia przed jego oficjalnym sfinalizowaniem¹⁹. Podpisanie konkordatu wywołało chęć społeczeństwa do zapoznania się z treścią układu. Rozpoczęła się debata publiczna, której negatywny wydźwięk nadawały czasopisma i partie lewicowe. W trakcie pięciu lat ratyfikacji czasopisma „Polityka” lub „Nie” interpretowały jednoznacznie negatywnie postanowienia konkordatu. Jak podaje I. Bruski ówczesne tytuły artykułów miały na celu tylko i wyłącznie szkalowanie strony kościelnej, a także odwrócenie obywateli od Kościoła²⁰. Wykorzystywano również wyciągnięte z kontekstu twierdzenia publikacji J. Wiślockiego, który początkowo negatywnie odnosił się do tekstu konkordatu uznając go za nazbyt ogólny i nieopracowany przez pośpiech wywołany działaniem strony świeckiej²¹. Społeczeństwo końca lat XX uważało, że konkordat nie jest podniesieniem rangi Rzeczypospolitej na arenie międzynarodowej, a wręcz przeciwnie sposobem na stworzenie państwa wyznaniowego²². Należało kłaść nacisk na przekonanie społeczeństwa do ratyfikacji konkordatu. Po przejściu rządów przez partie centro-lewicowe KEP obawiała się odrzucenia postanowień konkordatu, albo poważnej renegecji. Nowy rząd zdał sobie sprawę, że podpisany traktat stał w sprzeczności z polskim prawodawstwem, nadto nie rozpoczęto jeszcze debaty nad nową ustawą zasadniczą. Stosunki między Rządem RP

¹⁹ J. Gruca, op. cit., s. 92.

²⁰ I. Bruski, op. cit., s. 127.

²¹ J. Wiślocki, op. cit., s. 100-163

²² J. Gruca, op. cit., s.7.

a Episkopatem uległy ochłodzeniu. KEP domagał się rozpoczęcia procedury ratyfikacyjnej, co podkreślał w 1994 i 1996 roku²³, lecz strona rządowa wymijająco czekała na nową Konstytucję RP i opracowanie nowych ustaw. Przedłużająca się procedura ratyfikacyjna niekorzystnie wpływała na pozycję Polski na arenie międzynarodowej. Władze świeckie starały się rozwiązać wszystkie wątpliwości natury prawnej, dlatego powołano w 1994 roku Komisję Nadzwyczajną (KN)²⁴. Efekty działania KN są różnie oceniane, bowiem strona kościelna widziała w niej celowe opóźnienie prac nad ratyfikacją konkordatu, tzw. „grę na zwłokę”, natomiast władze świeckie starały się jak najdokładniej rozwiązać wątpliwości zgłaszane przez posłów. Przy czym warto odnotować, że ilość i jakość zgłaszanych pytań budziły uzasadnione wątpliwości strony kościelnej²⁵. KN prowadziła prace dość opieszale i bez znaczących efektów. Rząd polecił uzgodnienie ze Stolicą Apostolską tekst wspomnianej wyżej deklaracji odnoszącej się do stosunku państwa do konkordatu i przyszłej wykładni autentycznej nieobowiązującego jeszcze aktu.

Przełomem procesu ratyfikacji były wybory parlamentarne z września 1997 roku, które zakończyły dominację parlamentarną partii o lewicowym i postkomunistycznym światopoglądzie. Uchwalenie Konstytucji RP w październiku 1997 roku umożliwiło klarowne rozpoczęcie procesu ratyfikacyjnego. Opozycja lewicowa podnosiła argumenty związane z art. 90 ust. 3 i 4 ustawy zasadniczej, zgodnie,

²³ I. Bruski, op. cit., s. 91-95.

²⁴ J. Krukowski, *Polskie prawo...*, s. 88.

²⁵ Ibidem, s. 89.

z którymi: „*Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.*” Natomiast ust. 4 uzupełnia rolę Sejmu: „*Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.*” Naturalnie zarzuty okazały się całkowicie nietrafne, ponieważ trudno uznać aby umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską powodowała ograniczenie suwerenności Rzeczpospolitej Polskiej i już pod koniec roku opracowano projekt ustawy ratyfikacyjnej²⁶ przegłosowanej w początku stycznia 1998 roku. Proces legislacyjny zakończono definitywnie w lutym i już w tym samym miesiącu złożono podpisy ratyfikacyjne pod tekstem konkordatu. Zgodnie z art. 29 ust. 1 traktatu wymaga się jednego miesiąca od wymiany tekstów ratyfikacyjnych od wejścia w życie. Konkordat między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską wszedł w życie 25 kwietnia 1998 roku²⁷.

W porównaniu do reszty konkordatów zawieranych z państwami byłego bloku wschodniego Konkordat Polski przeszedł najdłuższą drogę między podpisaniem a ratyfikacją²⁸. Praktyka konkordatów ostatniego półwiecza pokazuje, że w wypadku jedynie podpisania tej umowy międzynarodowej i braku podjęcia szybkiego procesu ratyfikacyjnego oznaczało to najczęściej rezygnację danego

²⁶ Dz.U. 1998 r. Nr 51, poz. 318, ze zm.

²⁷ J. Krukowski, *Polskie prawo...*, s. 92.

²⁸ P. Bogacki, op. cit., s. 136.

państwa z wcielenia wynegocjowanych postanowień w życie. Podobnie Stolica Apostolska obawiała się, że przedłużający się brak inicjatywy ze strony polskiej dotyczący ratyfikacji może oznaczać wywieranie presji ze strony nowej ekipy rządowej na renegocjację lub rozpoczęcie prac nad nowym konkordatem. Opinia publiczna przez prawie pięć lat była informowana o postępach procesów ratyfikacyjnych oraz legislacyjnych. Okres ten był równie ważny dla społeczeństwa polskiego, gdyż debata ukształtowała myślenie Polaków o konkordacie. Zmieniono stereotypowy i dość krzywdzący pogląd o negatywnych cechach konkordatu, którego celem jest wyłącznie uprzywilejowanie zaledwie jednego wyznania. W mediach ścierały się dwie koncepcje, pierwsza z nich reprezentowana przez lewicowych dziennikarzy dążyła do przekonania społeczeństwa o szkodliwości konkordatu i w konsekwencji nie włączenia go do polskiego systemu prawnego. Natomiast media o rodowodzie prawicowym lub kościelnym starały się poprzez merytoryczny dyskurs polemizować z wysnuwanymi zarzutami. Nasuwa się pytanie: czy tak długi okres był rzeczywiście potrzebny narodowi polskiemu? Trzeźwą ocenę prezentuje abp Kowalczyk, który jako nuncjusz apostolski podpisał konkordat w 1993 roku. W jego ocenie tak długi proces ratyfikacyjny w efekcie zadziałał korzystnie na stosunkach państwo - Kościół i pogłębił zainteresowanie Polaków materią konkordatów. Nadto, postanowienia konkordatu stały się transparentne i przejrzyste, co w opinii abp Kowalczyka umożliwiło każdemu Polakowi na

zabranie głosu w debacie²⁹. W opozycji do słów kapłana pisał J. Giedroyć, który przestrzegał z Paryża o cichym wprowadzeniu przez Kościół katolicki państwa wyznaniowego przy aprobachie władz świeckich. Trudno uznać pogląd ten za trafny, gdyż ani w 18 letniej praktyce relacji między stroną świecką a duchową, ani w żadnym akcie prawnym nie określono Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa wyznaniowego³⁰.

4. Ogólna charakterystyka postanowień konkordatu

Artykuły Konkordatu Polskiego z 1993 roku w porównaniu do swojego poprzednika z połowy lat dwudziestych XX wieku wydają się o wiele bardziej precyzyjne i oddające dążenia obu stron. Na przejrzystość tekstu prawnego oraz jego dalszą interpretację miał znaczenie fakt sporządzenia go w języku polskim i włoskim, co uniknęło problemów znanych już z 1925 roku. Wówczas sporządzone porozumienie zostało spisane jedynie po francusku, w konsekwencji wielce opóźniło to pracę nad realnym działaniem tej umowy międzynarodowej. Ze wszystkich konkordatów, których stroną była Rzeczpospolita poprzez wieki, obecny wydaje się regulować rozległe stosunek państwa do kościoła. Zgodnie z tradycją posoborową państwa sygnatariusze uważają się za równych sobie i nie czynią między sobą żadnych przywilejów. Konkordat złożony jest z preambuły i 29 artykułów. B. Górowska

²⁹ J. Kowalczyk, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską 1993/1998*, Płock 2013, s. 188.

³⁰ J. Gruca, op. cit., s. 102.

proponuje podział treści tekstu umowy międzynarodowej na pięć podstawowych zagadnień³¹:

- a) pierwsze to unormowanie relacji państwo-kościół w art. 1-9,
- b) drugie dotyczy tzw. „troski o społeczeństwo” wyrażona w art. 10-15,
- c) trzecie odnosi się do duszpasterstwa specjalistycznego w art. 16-18,
- d) czwarte traktuje o działalności publicznej Kościoła w art. 19-26,
- e) ostatnie zagadnienie odnosi się do kwestii formalnych dalszej współpracy między stronami w art. 27-29.

Klasyfikacja przejrzyste wskazuje na aspekty, które należy rozważyć w wymienionym porządku. Warto zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do wcześniejszego konkordatu z 1925 roku sprawy majątkowe Kościoła nie składają się na niemalże połowę artykułów konkordatu. W obecnym porozumieniu kładzie się nacisk na formalnoprawne aspekty wzajemnego położenia państwa i Kościoła oraz działalność w sferze publicznej. B. Trzeciak dodaje, że podziału można dokonać jeszcze prościej na przepisy, które odsyłają tylko do prawa polskiego lub przepisy odsyłające do prawa polskiego i kanonicznego³².

Badania nad uzgodnieniami wynikającymi z konkordatu należy rozpocząć od przeanalizowania preambuły, będącej integralną częścią tekstu prawnego. Wskazuje ona najczęściej na

³¹ B. Górowska, op. cit., s.20.

³² B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i Polską*, Lublin 2007, s. 148.

cele stron, które doprowadziły do zawarcia określonego dokumentu. O ile w krajowym ustawodawstwie tworzenie preambuły jest rzadko stosowane (przeważnie tworzy się ją dla ustaw o decydującym znaczeniu jak ustawa zasadnicza) tak w prawie międzynarodowym publicznym oraz w prawie unijnym jest wykorzystywana znacznie częściej. W razie problemów interpretacyjnych lub intencji państw, należy szukać odpowiedzi właśnie w preambule określanej często „duchem” traktatu. J. Wiśłocki negatywnie odnosi się do preambuły Konkordatu Polskiego zarzucając brak zwięzłości, niepotrzebność i nieistotność większości tiret³³. W szczególności poddaje w wątpliwość sensowność tiret drugiego, czwartego i ostatniego. Pierwszy z nich podkreślał sytuację wyznaniową w III Rzeczpospolitej, gdzie katolicy stanowią zdecydowaną większość. Zdaniem autora wprowadzenie tego wyliczenia nie ma uzasadnienia ani w praktyce konkordatowej ani w dalszej konstrukcji konkordatu, bowiem państwa, gdzie katolicy stanowią mniejszość też posiadają uregulowaną sytuację wyznaniową ze Stolicą Apostolską. Czwarty tiret podkreśla odzyskanie niepodległości i suwerenności przez Państwo Polskie. Takie unormowanie spotyka się z krytyką, ponieważ charakteryzuje je brak precyzji. Mimo wszystkiego PRL był państwem polskim, a III RP jest prawnym sukcesorem. Ostatni tiret podkreśla rolę bulli papieskiej dotyczącej wolności wewnętrznej organizowania się Kościoła katolickiego na terytorium polskim. Dalsza lektura artykułów konkordatu także

³³ J. Wiśłocki, op. cit., s. 101.

potwierdza immanentną wolność Kościoła katolickiego do organizowania się, co może wskazywać na *superfluum*.

Naczelne artykuły konkordatu odnoszą się do najważniejszych i zarazem najpotrzebniejszych postanowień, do relacji między kościołem a państwem świeckim. Przeważnie w tego typu układach ze Stolica Apostolską strony eksponują istotność i doniosłość osiągniętego kompromisu. Początek konkordatu jest fundamentem dla dalszych relacji i realizacji postanowień. Bez tak wydawałoby się oczywistych uzgodnienia nie można mówić o podstawach formalnych funkcjonowania religii rzymskokatolickiej w wymiarze społecznym. Trzeba przypomnieć, że władze PRL nie dążyły do jakiegokolwiek rozwiązania kwestii Kościoła katolickiego w prawodawstwie na poziomie ustawy. Tym bardziej nie było szansy na umowę międzynarodową, która mogłaby w sposób tak wyczerpujący zaspokoić interesy stron. Art. 1 traktowany jest jako katalog zasad, które zostaną poszanowane przez strony. Interującym jest fakt, że pierwszy artykuł zostanie w nieco zmienionym kształcie powtórzonym z Konstytucji z 1997 roku, co jest różnie traktowane przez doktrynę prawa wyznaniowego. Autorka podkreśla, że zarówno nadanie takiego kształtu jest odbierane jako działanie w duchu posoborowym jak również narzucenie i związanie twórców tym postanowieniem. Zasady występujące w zbiorze to m.in: niezależności i autonomiczności stron w swoich dziedzinach i współdziałanie dla dobra wspólnego. W dalszych artykułach dokonano poszanowania wcześniejszych ustaw z maja 1989 roku, nawiązania i podtrzymania stosunków dyplomatycznych. Strona świecka uznała: swobodne działanie Kościoła na terytorium kraju oraz działanie wewnętrzne na

podstawie własnego prawa. Również granice diecezji i reszty jednostek terytorialnych Kościoła są rozumiane jako kwestie wewnętrzne. Nadto państwo zagwarantowało nienaruszalność miejsc kultu i pochówku oraz poszanowanie niedzieli i innych świąt rzymskokatolickich jako dzień wolny od pracy. Strona duchowa zobowiązała się od obsadzania godności biskupich wyłącznie obywatelami polskimi.

Druga grupa artykułów ma największe znaczenie dla obywateli, bowiem podjęte decyzje dotyczące małżeństw konkordatowych, jurysdykcji w sprawach małżeńskich wykonywaną odrębnie przez państwo i Kościół oraz najczęściej komentowane przez przeciwników konkordatu fakultatywne nauczanie religii³⁴. Punktem wyjścia dla tego zbioru konkordatu jest osiągnięcie dobra wspólnego jakim jest rodzina. Zgodnie z art. 10 sądownictwo cywilne nie będzie zajmować się kwestiami wynikającymi z wiary małżonków, lecz wyłącznie sprawami doczesnymi uregulowanymi w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (k.r.o.)³⁵. Nadto, państwo zobowiązało się do poszanowania ważności zawarcia małżeństwa konkordatowego, które uznawane jest na równi z małżeństwem cywilnym. Art. 12 i 13 mają zastosowanie do możliwości dydaktyki wykonywanej przez Kościół. Pierwszy z nich zezwala na naukę religii w szkołach i przedszkolach. Personel mający nauczać religię w szkolnictwie został zobowiązany do posiadania upoważnienia wystawianego przez biskupa diecezjalnego, bez spełnienia tego warunku wykonywanie nauki nie jest

³⁴ B. Górowska, op. cit., s. 22.

³⁵ Dz.U. 1964 r. Nr 9 poz. 59, ze zm.

dopuszczalne. Kościół uzyskał również prawo do zakładania placówek oświaty dla katolików. Często komentowanym i krytykowanym (niezupełnie trafnie) przez opinię publiczną jest sformułowanie dotyczącego dotowania przez państwo z budżetu państwa przynajmniej dwóch szkół wyższych wymienionych bezpośrednio w literze art. 15. Użyto określenia „państwo rozważy”, co nie oznacza działania obligatoryjnego. Wskazane uniwersytety to Katolicki Uniwersytet Lubelski oraz Papieską Akademię Teologiczną z siedzibą w Krakowie z zastrzeżeniem, że możliwość subwencji ze strony państwa może zostać rozszerzona na inne wydziały teologiczne.

Trzeci zbiór składający się z art. dotyczących specjalnej posługi duchowej w miejscach zakładów publicznym o charakterze zamkniętym. Dla mniejszości narodowych przewidziano również specjalne duszpasterstwo, nie tylko katolickie. Strony zobowiązały się do zwolnienia z obowiązku odbycia służby wojskowej duchownych. Obecnie art. 16 nie pełni roli „zabezpieczającej” dla księży, gdyż powszechny obowiązek służby wojskowej został zniesiony na podstawie zmienionej ustawy o obowiązku obronnym³⁶. Prześladowania księży w latach 1945-1989 często polegały m.in. na wysyłaniu do wojska celem odbycia koniecznego przeszkolenia, blokując w tym czasie odbycie posługi duszpasterskiej.

Przedostatnia część konkordatów ma zastosowanie do medialnej aktywności Kościoła. Państwo zgodnie z art. 19 i 20 zezwoliło na swobodne zakładanie i tworzenie:

³⁶ Dz.U. 1967 r. Nr 44 poz. 220, ze zm.

- a) dobrowolnych stowarzyszeń katolickich, na mocy prawa kanonicznego, ale przy obostrzeniu podlegania również polskiemu porządkowi prawnemu,
- b) prasy katolickiej, oraz publikowania ich treści zgodnie z posłannictwem Kościoła,
- c) środków masowego przekazu w radiofonii i telewizji na zasadach prawa polskiego,
- d) organizacji charytatywnych, misyjnych, których działanie zostanie zrównane z instytucjami świeckimi.
- e) fundacji katolickich, co jest rozumiane przez doktrynę raczej jako potwierdzenie ówczesnego prawodawstwa w tym zakresie.

Doniosłym ze względu na praktykę, tradycję oraz kulturę jest deklaracja współpracy stron w zakresie konserwacji zabytków religijnych. Podobnie jak w kwestii dotowania nauki religii strona świecka określiła swój przyszły udział materialny dość wymijająco jako „w miarę możliwości”. Unormowano kwestię obrotu własnością ruchomą i nieruchomą Kościoła na podstawie obowiązującego prawodawstwa polskiego.

Ostatni zbiór konkordatów dotyczy wprowadzenia wymienionych postanowień w życie oraz określenia dalszej współpracy. Dziedzinę należy traktować jako wspólne deklaracje. Strony uzgodniły regulacje spisanych i przyszłych zagadnień poprzez umowę międzynarodową lub rozwiązaniem mniej skomplikowanych problemów na poziomie KEP z rządem. W wypadku problemów wykładni tekstu konkordatu próby rozwiązań nastąpią na drodze dyplomatycznej. Interesującym jest określenie wejścia w życie podjętych artykułów. Wyznaczono miesięczny termin od przesłania

między stronami dokumentów ratyfikacyjnych. Wówczas nie przewidywano, że okres między podpisaniem a ratyfikowaniem będzie wynosić niemalże 5 lat. Ówczesny rząd starał się dokonać obu czynności następująco po sobie, lecz parlament zablokował te działania.

ROZDZIAŁ IV.

REALIZACJA KONKORDATU POLSKIEGO

1. Najważniejsze cechy Konkordatu Polskiego jako umowy międzynarodowej

Punktem wyjścia dla rozważań i oceny Konkordatu Polskiego (KP) jest niewątpliwie krótka analiza zmian w nauce Kościoła, które nastąpiły po Soborze Watykańskim II. Sobór wprowadził Stolicę Apostolską w nowoczesne stosunki międzynarodowe. W przeglądzie historii Państwa Kościelnego należy stwierdzić, że jednym z decydujących przyczyn upadku tego państwa był brak przystosowania się do zmieniającej się polityki międzynarodowej ówczesnych mocarstw. Kościół nie pasował do nowego porządku społecznego, który dążył do laicyzacji życia publicznego. Posoborowa nauka „odmłodziła” doktrynalnie Kościół i precedensowo tworzyła współczesne relacje między państwem a Kościołem. Konkordaty zawierane po tym wydarzeniu zupełnie inaczej odnoszą się strony świeckiej, bowiem nie czyni się przywilejów władzy doczesnej, tylko prowadzi się partnerski dialog. Nadto Stolica Apostolska nie dąży do uprzywilejowania swojej pozycji w państwie świeckim kosztem innych wyznań, czyniąc stroną konkordatu

państwem wyznaniowym. Zdaniem A. Mizińskiego¹: „[...] państwo i Kościół służą tym samym osobom, będącym członkami obu tych wspólnot. [...] Służba będzie o tyle skuteczniejsza, im lepiej Kościół i państwo prowadzić będzie ze sobą zdrową współpracę, uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu.” Oznacza to, że obie strony dążą do osiągnięcia wspólnego celu. Takie zamierzenie przyświecało polskim i duchowym władzom podczas negocjacji tekstu konkordatu, które trwało niemalże dwa lata. Konkordat Polskie został ukształtowany bezpośrednio przez negocjacje stron, lecz pośrednio przez działalność Soboru Watykańskiego II.

Konkordat Polski stanowi modelowy przykład umów międzynarodowych zawieranych ze Stolicą Apostolską zgodnie z posoborową nauką. Układające się strony są sobie równe i współpraca między nimi powinna przebiegać na partnerskich zasadach. Strona świecka potraktowała przedstawicieli dyplomacji Stolicy Apostolskiej bardzo uroczyście, atmosfera towarzysząca podpisaniu ratyfikacji była bardzo doniosła. Swoją nieobligatoryjną obecnością zaszczycił Prezydent RP Lech Wałęsa. W myśl podpisanych, a obowiązujących później postanowień Rzeczpospolita Polska uregulowała formalnoprawną sytuację Kościoła katolickiego na swoim terytorium.

Budowa Konkordatu Polskiego stanowi typowy przykład umowy międzynarodowej znanym współczesnym stosunkom

¹ A. Miziński, *Relacje między państwem a Kościołem na Soborze Watykańskim II*. W: J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (red.), *Katolickie zasady relacji państwo-Kościół a prawo polskie*, Lublin 2015, s. 71.

międzynarodowym. Doktryna prawa międzynarodowego publicznego spójnie wyróżnia ich wspólne cechy². Traktaty składają się przeważnie z: tytułu, preambuły, części merytorycznej, części formalnoprawnej, zakończenia, pieczęci i podpisów. Znakomita większość tych części można odnaleźć w KP. Jedynym brakującym elementem na pierwszy rzut oka wydaje się brak odpowiednio wyodrębnionego (jak np. w preambule) zakończenia, ponieważ informacje dotyczące języka, egzemplarzy, miejsca podpisania zawarto w ostatnim, tj. 29 artykule KP, który należy traktować bardziej jako część formalnoprawną.

Tytuł został wyszczególniony, jako *„Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 roku.”* Zwięźle zawiera podstawowe informacje, strony i miejsce podpisania.

Preambuła równie precyzyjnie określa organy, które reprezentują strony, przyczyny zawarcia umowy, okoliczności zawarcia umowy, cel umowy, pełnomocników i informację o dokonaniu porozumienia, co do treści układu.

Część merytoryczna to niemalże wszystkie postanowienia konkordatu, ponieważ aż do art. 27 znajdują się postanowienia dotyczące przyszłej współpracy układających się stron. Od najważniejszych, lecz opisanych dość ogólnie art. dotyczących autonomii obu podmiotów, do kwestii bardzo szczegółowych mających zastosowanie w sprawach duszpasterstwa wojskowego lub współpracy w zakresie ochrony sakralnych zabytków.

² J. Barcik, T. Srogosz, op. cit., s. 106.

Równie istotną kwestię, bez której nie można mówić o kompletności już na etapie podpisania, jest część formalnoprawna. Zagadnienia regulowane w zaledwie trzech artykułach określają ratyfikację przez strony tzw. klauzula ratyfikacyjna. W KP umieszczono również klauzulę wejścia w życie, która dokładnie wskazuje, kiedy można mówić o obowiązywaniu konkordatu między stronami. Art. 27 i 28 służą rozwiązaniu potencjalnych problemów mogących wystąpić się na etapie wykonywania konkordatu między stronami.

Zakończenie zawarto w art. 29, co postrzegane jest jako specyficzne, bowiem częściej spotyka się w praktyce międzynarodowej z wyróżnieniem zakończenia przynajmniej podobnym dla preambuły³. Treść ostatniego dodatkowo informuje o pełnomocnikach stron oraz o fakcie złożenia przez nich pieczęci.

Proces zawarcia umowy międzynarodowej przebiegł zgodnie z podstawowymi etapami wymienionymi w KWPT. Dla KP największe znaczenie miał problem związany z ratyfikacją, bowiem z przyczyn głównie politycznych między podpisaniem i wejściem w życie traktatu minęło niemalże pięć lat. Nawet negocjacje nie zajęły tyle czasu stronom, ponieważ zakończono je po upływie dwóch lat. Językiem autentycznym tekstu prawnego jest język polski oraz włoski, gdyż w tych językach sporządzono jednakowo brzmiało konkordaty.

Specyfiką konkordatu jako umowy międzynarodowej jest brak informacji dotyczącej okresu obowiązywania stron,

³ J. Wisłocki, op. cit., s. 162.

ponieważ zdaniem Stolicy Apostolskiej sprawy uzgodnione między sobą powinny mieć „wieczne” zastosowanie. Tylko raz zdarzyło się, aby konkordat został zawarty na czas określony z możliwą prolongatą. Należy traktować jako wyjątek od reguły prowadzonej przez Stolicę Apostolską. KP nie jest wskazanym wyżej wyjątkiem i także przyjęto rozwiązanie o braku zaznaczenia granic czasowych obowiązywania.

Ratyfikacja konkordatu zgodnie z prawodawstwem krajowym została dokonana w trybie tzw. złożonym. W świetle nauki prawa międzynarodowego publicznego klasyfikuje się etap ratyfikacji na prosty oraz złożony. Pierwszy z nich polega na jedynie na podpisaniu, parafowaniu i wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Drugi tryb, który wymaga dokonania ratyfikacji najczęściej przez głowę państwa może wymagać potwierdzenia uzyskanego przez parlament. Konstytucja RP przewiduje dla pewnych umów międzynarodowych uzyskania zezwolenia dokonanego przez Sejm, a dopiero później Prezydent RP poprzez nadane umocowanie dokonuje prawomocnego aktu ratyfikacji.

2. Problem wdrażania postanowień konkordatu w praktyce i główne problemy interpretacyjne

Spór dotyczący ratyfikacji konkordatu był motywowany między innymi niepewnością wykonywania artykułów tej specyficznej umowy międzynarodowej. Dla ówczesnych komentatorów problem ten wynikał z ogólności i niejasności niektórych artykułów, bez dokonania wykładni autentycznej przez stron. Po ratyfikacji w lutym 1998 roku sytuacja nie

zmieniła się diametralnie, bowiem nadszedł czas realnej współpracy, której mechanizmy należało wypracować. Pomimo pewnych obaw ze strony Kościoła do składu II kadencji Sejmu, zdominowanego przez partie lewicowe, nie uchylono ustaw korzystnych dla władzy duchowej, także nie dążono do zmiany treści konkordatu oficjalnymi kanałami dyplomatycznymi ze Stolicą Apostolską. Przez 18 lat od ratyfikacji konkordatu należy przyznać, że najważniejsze postanowienia funkcjonują, lecz w różnym zakresie dochodzi do ich naruszeń. Celem tego podrozdziału jest wskazanie praktyki konkordatowej z uwzględnieniem nieściśłości prawnej wśród podejmowanych działań.

Doświadczenia historyczne konkordatu z 1925 roku dotyczące realizacji artykułów pokazały, że współpraca między państwem a Kościołem nie przebiegała sprawnie. Warto przypomnieć o kilku newralgicznych kwestiach jak reforma rolna, która *de facto* nigdy nie została rozwiązana⁴. Uwarunkowania roku 1998 przedstawiały perspektywy realizacji zgoła inaczej. Polska Rzeczpospolita Ludowa była stroną KWPT od 1988 roku, gdzie dość ogólnie uregulowano wykonywanie umów międzynarodowych. Później Bronisław Geremek jako Minister Spraw Zagranicznych polecił wydanie Deklaracji⁵ w imieniu Rządu Rzeczpospolitej traktującej o: „[...] *zapewnieniu jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r.*” Nadto obowiązująca Konstytucja RP jasno reguluje zarówno hierarchię umowy międzynarodowej

⁴ T. Włodarczyk, op. cit., s. 298.

⁵ M.P. 1998 r. Nr 4 poz. 51, ze zm.

w katalogu źródeł prawa jak i jej wykonanie. Strona kościelna nie miała zastrzeżeń, co do wykonywania szeregu ustaw z 1989 roku, co utwierdziło Stolicę Apostolską, że konkordat będzie podobnie wykonywany.

KWPT w art. 26 tak odnosi się do realizacji umów międzynarodowych, zgodnie z treścią: *„[...] każda umowa wiążąca strony i powinna być wypełniana w dobrej wierze.”* Oznacza to niemożność powoływać się jakiegokolwiek ze stron na krajowe ustawodawstwo, uniemożliwiające wykonania postanowień umowy, co potwierdza także art. 27 KWPT. W przeciwnym wypadku miałyby zastosowanie art. 60 ust. 1: *„[...] Istotne naruszenie traktatu dwustronnego przez jedną ze stron upoważnia drugą stronę do powołania tego naruszenia jako podstawy wygaśnięcia traktatu bądź zawieszenia jego działania w całości lub w części”*. Powód ten został wykorzystany w 1945, kiedy strona polska jednostronnie zerwała konkordat i nie zamierzała kontynuować jego postanowień.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera zdecydowanie klarowniejsze unormowania niż ustawa zasadnicza z 1921 roku. Brak enigmatycznych artykułów dających naczelną pozycję jednemu wyznaniu przy formalnym równouprawnieniu wszystkich związków wyznaniowych. Także pozycja prawa międzynarodowego została opisana w sposób niewywołujący wątpliwości i sporów. Artykuły: 9, 87, 89, 91 odnoszą się do pozycji prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym. Pierwszy z nich odnosi się do przestrzegania prawa międzynarodowego przez Rzeczpospolitą Polską. Kolejny art. potwierdza, że źródłem prawa na terytorium RP jest między innymi umowa międzynarodowa.

Niewątpliwie konkordat jest przykładem umowy międzynarodowej. Ostatnie dwa przytoczone art. odnoszą się do ratyfikacji i publikacji aktu prawnego jako zakończenie procesu legislacji. Tak dopracowany oraz rozbudowany system należy traktować jako gwarancję dla potencjalnych stron i partnerów umów. Dla każdego z partnerów umów międzynarodowych stanowi to zabezpieczenie, bowiem już na poziomie ustawy zasadniczej w rozdziale pierwszym umieszczono tak doniosłą zasadę gwarantującą poszanowanie udziału pośród społeczności międzynarodowej ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami.

Ostatnim aktem odnoszącym się bezpośrednio ze strony świeckiej jest Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej podpisana przez premiera Włodzimierza Cimoszewicza. Należy ją traktować nie jako akt jednostronny, gdyż słusznie zauważa P. Borecki, że z treści deklaracji wynika, że tekst został uprzednio uzgodniony ze Stolicą Apostolską i miał świadczyć o pełnym porozumieniu między stronami⁶. Tekst deklaracji pochodzi bezpośrednio z posiedzeń Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Episkopatu Polski, gdzie po raz pierwszy zetknięto się z kłopotami interpretacyjnymi. Zastanawia cel podjęcia omawianej deklaracji, bowiem nie wspomniano o tym akcie ani w ustawie ratyfikującej konkordat, ani w wymienianych dokumentach ratyfikacyjnych. Poza tym opublikowano go w Monitorze Polskim, a nie jak zakładano

⁶ P. Borecki, *Respektowanie polskiego konkordatu z 1993 roku – wybrane problemy*, „Przegląd Religioznawczy”, z.1, 2013, s. 199.

w Dzienniku Ustaw, co wpłynęło na osłabienie efektywności tego aktu⁷.

Dokładana analiza postanowień konkordatu utwierdza w przekonaniu, że o ile dla relacji państwo kościół unormowania wydają się wystarczające i zostały dobrze zredagowane przez strony tak artykuły odnoszące się do spraw szczegółowych wydają się dość niedopracowane⁸. Zupełnie inaczej prezentuje się tzw. „przyjazne” oddzielenie państwa od kościoła w praktyce, ponieważ (tak jak w innych przypadkach) często dochodzi do naruszeń, czy wręcz łamania wynegocjowanych artykułów.

Powstaje następująca wątpliwość: czy Rzeczpospolita stała się państwem wyznaniowym? Zgodnie z definicją M. Pietrzaka⁹: *„[...] państwo wyznaniowe charakteryzuje się przede wszystkim przez fakt inspirowania działalności prawotwórczej, politycznej i społecznej przez zasady i pierwiastki religijne. Państwo opowiada się za określoną religią czyniąc ją uprzywilejowaną wobec innych wyznań”*.

Oznacza to naruszenie ciągu postanowień zawartych ze Stolicą Apostolską w konkordacie, oraz w deklaracji. Na podstawie lektury art. 1 państwo i Kościół są *„każde w swej dziedzinie niezależne i autonomiczne”*. Jednak wyklucza się to już z art. 1 przyjętej deklaracji, która jest postrzegana jako przykład wspólnej interpretacji, ponieważ odrzuca się w niej *„pojmowanie norm konstytucyjnych, które wyrażało stosunek*

⁷ Ibidem, s. 200.

⁸ Ibidem, s. 202.

⁹ M. Pietrzak, op. cit., s. 66.

antagonistyczny, na rzecz wykładni zakładającej współdziałanie dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego". Tak więc doszło do przesunięcia relacji z autonomicznych podmiotów do pewnego partnerstwa. Nadto, podobnie sytuacja kształtuje się w sytuacji ochrony niezależności kościoła, która została często zaznaczona w konkordacie (art. 5, 6), lecz w żaden sposób nie odnosi się do gwarancji niezależności państwa od kościoła. Autor wylicza wiele przykładów podejmowanych ze strony duchowej na stronę państwową, polegającą na angażowaniu się w sprawy państwa. Jednym z przejawów jest odmówienie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT) wpisania telewizji „TRWAM” na listę programów nadawanych na cyfrowym multipleksie. Spotkało się to z oświadczeniem KEP kontestującym nieprzychylną decyzję KRRiT¹⁰. Podobnie stało się w przypadku wielokrotnie udzielanego wsparcia wyborczego prawej strony politycznej przez ojca Tadeusza Rydzyska. Eskalacja działań ze strony kościelnej doprowadziła nawet do wystosowania noty dyplomatycznej do Stolicy Apostolskiej w 2011 roku, której celem było odniesienie się najwyższych władz duchownych do słów kapłana. Autor podaje, że do dnia dzisiejszego nie uzyskano odpowiedzi ze strony adresata¹¹.

Państwo różnie odnosi się do ingerencji ze strony kościelnej, ponieważ jest to zależne od preferencji politycznych rządu. Im większe wysunięcie na prawą stronę życia politycznego, tak

¹⁰ Oficjalna strona internetowa zakonu redemptorystów, Oświadczenie Rady Stałej Konferencji Episkopatu Polski w sprawie przyznania Telewizji Trwam miejsca na multipleksie cyfrowym, <http://www.redemptor.pl/apel-rady-stalej-kep-w-sprawie-tv-trwam/>, [dostęp 02.06.2016 r.].

¹¹ P. Borecki, op. cit., s. 204.

tolerancja i akceptacja dla ingerencji ze strony władzy duchowej rośnie. Wspomniana wyżej nota dyplomatyczna była najostrzejszą odpowiedzią udzieloną przez polskie władze. Politycy nie wykorzystują artykułów konkordatu, ani tym bardziej deklaracji. Taki obraz sytuacji wynika głównie z zaniechań występujących po obu stronach i kształtowaniu wzajemnych stosunków przez pryzmat bieżących wydarzeń, a nie przez pryzmat postanowień konkordatu.

Nie jest prawdą, że tylko jedna strona dopuszcza się nieprzestrzegania, czy nawet łamania konkordatu w zakresie oddzielenia obu podmiotów. Najbardziej znany przykład ingerencji władzy świeckiej w immanentny zakres spraw duchowych to naciski na wybór godności Prymasa Polski niemalże dekadę temu. Ówczesny premier Jarosław Kaczyński podczas wizyty w Watykanie i audiencji u papieża Benedykta XVI sugerował wybór i otwarcie wskazał faworyta władz świeckich jakim był arcybiskup(abp) Kazimierz Nycz. P. Borecki podkreśla, że działo się to z inspiracji Instytutu Pamięci Narodowej i powracających oskarżeń o współpracę z tajnymi służbami PRL wybranego Prymasa Stanisława Wielgusa, który wskutek pomówień podał się do dymisji, którą przyjął ówczesny papież¹².

Czasy rządów prawicowych w Polsce w latach 2005-2007 należy traktować jako próbę nawiązania sojuszu między podmiotami, co również stanowi złamanie postanowień konkordatu w art. 1 oraz 7 dotyczącym swobody obsadzania godności kościelnych. Paradoksalnie strona duchowa również

¹² Ibidem, s. 214.

nie przestrzegała wyżej wymienionej zasady do swobodnego obsadzania stanowisk kościelnych, a konkretnie do poinformowania poufnego władz świeckich. Ryszard Kalisz w trakcie prywatnych rozmów dowiadywał się o nominacjach biskupich od nuncjusza apostolskiego abp Kowalczyka. Kłopotliwym nie jest tylko nieprofesjonalny charakter działań nuncjusza, lecz także późniejsze działania ze strony rządowej, ponieważ pojawiał się problem odniesienia się do informacji uzyskanych w prywatnej rozmowie, pomimo, że w tym czasie R. Kalisz pełnił stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (właściwego również do spraw wyznań). Strona Kościelna bagatelizowała działania nuncjusza, uznając, że prywatna rozmowa jest dopuszczalnym przykładem poufnego poinformowania strony rządowej¹³.

Jednakże nie tylko działania stron tworzących praktykę funkcjonowania specyficznej umowy międzynarodowej należy uznać za kroki powodujące pogwałcenia konkordatu i deklaracji. Niektóre artykuły Konkordatu Polskiego zostały zredagowane w znacznym pośpiechu związanym z podpisaniem dokumentu przez strony w 1993 roku. Przedstawiciele doktryny prawa wyznaniowego oraz prawnicy świeccy zgodnie podkreślają, że treść konkordatu w niektórych przypadkach stała się nieprzejrzysta. Sztandarowym przykładem jest art. 8 ust. 3. Odnosił się do miejsca grzebania zmarłych: „*Miejscom przeznaczonym przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych Państwo gwarantuje w tym celu nienaruszalność. Z ważnych powodów i za zgodą kompetentnej*

¹³ Ibidem, s. 217.

władzy kościelnej można przeznaczyć te miejsca na inny użytek. Niniejszy przepis nie ogranicza stosowania prawa polskiego w przypadkach wyłączenia z zachowaniem standardów prawa międzynarodowego”. Szybko nasunęła się wątpliwość dotycząca pochowania zmarłych, którzy nie wyznawali wiary katolickiej. Wspomniana deklaracja dokonała wykładni autentycznej, co zapobiegło potencjalnym problemom związanym z pogrzebaniem zmarłego, gdyż w ustępie 2 zaznaczono, że: „*Pojęcie nienaruszalności cmentarzy, użyte w artykule 8 ust. 3 Konkordatu, nie może być rozumiane jako prawo do odmowy pochowania na cmentarzu katolickim osoby innego wyznania lub niewierzącej*”. Poza pośpiechem należy przypomnieć, że stosunkowo rzadko w praktyce międzynarodowej umowy międzynarodowe regulują szczegółowo wszystkie swoje kwestie. Dlatego też w przypadku konkordatu doprecyzowanie pozostawiono wspólnej komisji.

Konkordat w artykule 22 ust. 2 przewidywał utworzenie gremium, której zadaniem miało być opracowywanie tekstu zmian w sprawach finansowych. W związku z art. 27 rozmowy dotyczące stworzenia takiego ciała powinny odbywać się między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Stolicą Apostolską. Jednak nie stało się tak. Stolica Apostolska bez poinformowania władzy świeckiej ogłosiła w 1998 roku powstanie Kościelnej Komisji Konkordatowej przez papieża Jana Pawła II. Rząd został zmuszony do działania, powołał Rządową Komisję Konkordatową, także w 1998 roku. Praktycznie oznaczało to istnienie odrębnych podmiotów, które pracowały przeważnie osobno i ich częstotliwość spotkań wynosiła przeważnie do

pięciu spotkań na rok¹⁴. W związku z tym ustanawiane akty i dokumenty formalnie nie wpływają na siebie, co prowadzi do sporów, tarć między komisjami, bowiem obie uznają, że wykonują artykuły konkordatu. Deklaracja Rządu w tej sprawie również jednoznacznie w ustępie pierwszym informuje, że taka Komisja (warto zwrócić uwagę, że wykładnia literalna wskazuje na liczbę pojedynczą) powstanie i będzie działać zgodnie z polskim porządkiem prawnym. Poprzez inicjatywy poselskie powstawały ustawy dotyczące finansowania wydziałów teologicznych¹⁵, które nie były wynikiem prac obu komisji, co należy traktować jako kolejne uchybienie konkordatu. Strona kościelna dokonuje wykładni rozszerzającej art. 22, ponieważ uznaje, że mimo braku powołania jednego organu zgodnie z art. 22 to wdrażanie może zostać powierzone obu komisjom, bez uszczerbku dla jego wykonywania w przyszłości¹⁶.

Budzącym najczęstsze dyskusje i kontrowersje pośród opinii publicznej jest sposób dotowania Kościoła przez państwo. Fundusz Kościelny jest jednym z niewielu elementów relacji państwo-Kościół, które korzeniami sięgają czasów socjalizmu w Polsce i obowiązują do dzisiaj. Fundusz powstał w 1950 roku¹⁷ i jego głównym celem była nacjonalizacja dóbr tzw.

¹⁴ D. Walencik, *Finansowanie Kościoła katolickiego w Polsce w świetle art. 22 i 27 konkordatu oraz prac komisji konkordatowych*, [w:] Piotr Kroczeek (red.), *Konkordat: ocena z perspektywy 15 lat obowiązywania*, Kraków 2014, s. 57-58.

¹⁵ Ustawa o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Dz.U. 2006 r. Nr 94 poz. 649, ze zm.

¹⁶ D. Walencik, op. cit., s.63.

¹⁷ Ustawa o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego. Dz.U. 1950 r. Nr 9, poz. 87, ze zm.

martwej ręki, co oznacza (najczęściej) przejęcie przez państwo dóbr kościelnych. Specyficzna nazwa wywozi się od niemożności sprzedaży nieruchomości przez biskupów mającej swoje źródło w ówczesnym KPK. Od 1950 roku państwo przejmowało sukcesywnie nowych nieruchomości i taki stan trwał aż do 1989 roku. Nowe realia ustrojowe zmieniły całkowicie podejście do władzy duchowej i już w 1990 roku przeorganizowano działanie Funduszu.¹⁸ Rozpoczęto proces zwrotu zajętych dóbr lub wypłatę odszkodowań. Obecnie Fundusz zajmuje się dotowaniem z budżetu państwa legalnie zarejestrowanych związków wyznaniowych. W 2011 roku premier Donald Tusk zgłosił dość ogólny projekt, którego celem była likwidacja Funduszu i zastąpienia go dobrowolnym odpisem podatkowym na rzecz Kościoła katolickiego, lecz do dnia dzisiejszego nie zmieniono systemu dotowania związków wyznaniowych i perspektywa zmian wydaje się bardzo odległa¹⁹. Niektóre przepisy wprost wymagały stworzenia nowych ustaw, co stało się w znakomitej większości wymaganych przypadków. Także zaangażowano odpowiednie resorty rządowe do wydawania szczegółowych rozporządzeń. Łącznie na potrzeby unormowania konkordatu uchwalono lub zmieniono ponad 30 ustaw i 20 rozporządzeń²⁰. B. Górowska dokonała klasyfikacji artykułów konkordatu na cztery grupy, gdzie kryterium podziału to zdolność do konieczność

¹⁸ M.P. 1991 r. Nr 39, poz. 279, ze zm.

¹⁹ D. Walencik, op. cit., s. 65.

²⁰ J. Krukowski, *Konstytucyjne zasady relacji państwo-Kościół w III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (red.), *Katolickie zasady relacji państwo-Kościół a prawo polskie*, Lublin 2015, s. 102.

dotatkowych aktów prawnych umożliwiających faktyczne funkcjonowanie²¹:

1. przepisy niewymagające nowych działań ustawodawcy (*de facto* artykuły są powtórzeniem artykułów znajdujących się w innych ustawach),
2. przepisy nieznanne wcześniej polskiemu systemowi prawnemu, wymagające dalszych uregulowań (większość postanowień konkordatu, 21 artykułów, lecz nie każdy ustęp tego wymagał),
3. artykuły nadające się do bezpośredniego stosowania, przy czym nie są powtórzeniem znanych już wcześniej artykułów,
4. przepisy nowe, wymagające czynności derogujących lub uchylających.

Kolejnym problemem na granicy praktyki i interpretacji jest niepewna sytuacja konkordatu z 1925 roku. Po zmianach ustrojowych u schyłku lat 80 XX wieku, naukowcy zajmujący się prawem wyznaniowym oraz prawem międzynarodowym publicznym odeszli od wcześniej głoszonej i uznawanej za oficjalną wersję dotyczącą wypowiedzenia umowy międzynarodowej. Strona polska podkreślała, że była zmuszona do tego przez działalność Watykanu w końcowym okresie drugiej wojny światowej i tuż po jej zakończeniu. Stolica Apostolska nie odnosiła się oficjalnie do oskarżeń i taki stan rzeczy trwał niemal przez 50 lat. Pojawiały się słuszne koncepcje przypisującą odpowiedzialność stronie polskiej, zresztą w pełni zgodne z prawem międzynarodowym publicznym.

²¹ B. Górowska, op. cit., s. 26.

W świetle ustaleń podstaw legislacji uchwała TRJN nie miała mocy prawnej ze względu na błędną promulgację. Uznano to uzasadnienie za wystarczające, bowiem nie podjęto prac, które definitywnie odniosłyby się do poruszanej kwestii²².

Małżeństwa „konkordatowe” cieszą się dużym zainteresowaniem wśród nupturientów, problemy, które dotyczą tego obszaru konkordatu nie dotyczą bezpośrednio procesu zawierania małżeństwa wyznaniowego, lecz wywierania skutków w prawie cywilnym, konkretniej mówiąc zgodnym z k.r.o. Precyzowaniem art. 10 konkordatu odnoszącego się do małżeństw wyznaniowych próbowano rozwiązać poprzez deklarację Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w ustępie 3, lecz z niejasnych powodów KEP zadecydowała o obowiązku wywołania skutków cywilnych dla małżeństwa wyznaniowego. Zgodnie z ust. 3 deklaracji: *Konkordat szanuje całkowitą wolność nupturientów co do tego, jakie zawrą małżeństwo i na jakim forum ma ono wywierać skutki. Konkordat pozostawia sprawę realizacji zasad określonych w artykule 10 ustawodawstwu polskiemu.* Ustawodawca do dnia dzisiejszego nie dokonał żadnych zmian w porządku krajowym i pozostawiono to wbrew ustaleniom stronie duchowej. KEP wydała uchwałę zgodnie, z którą tylko w ważnych wypadkach zezwala się nupturientom na rezygnację z wywołania skutków cywilnych²³. Co prawda problem nie pojawia się, gdy zawarto śluby cywilne i przechodzi się do małżeństwa wyznaniowego. Nadto, nie wymaga się zgodnie z uchwałą KEP od nupturientów, obligatoryjnego w art. 10 ust. 1 pkt. 2 konkordatu osobnego oświadczenia woli o chęci

²² Ibidem, s. 28.

²³ P. Borecki, op. cit., s. 219.

wywarcia takich skutków. Autor podkreśla, że takie błędne unormowania ze strony duchowej przez bierność władzy świeckiej mogą doprowadzić do masowego przedkładania pozwów sądowi cywilnemu żądających uznania niezawarcia małżeństwa z przyczyn *stricte* formalnych.

Kolejnym problemem interpretacyjnym stanowi orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCZ) w sprawie *Grzelak ca Polska*²⁴ gdzie ustalono, że nie istnieje w polskim prawodawstwie praktycznie wybór między zajęciami z religii lub etyki. Strona świecka nie stworzyła aktów prawnych, które mogłyby jednoznacznie zezwolić na wybranie alternatywy wobec katechezy. Konkordat podkreśla w art. 12 ust. 1: „*Uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz zasadę tolerancji Państwo gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej, organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych*”. Pojawiające się rozporządzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN) komplikują sytuację, ponieważ od 2007 roku ocena z religii wliczana jest do średniej²⁵. Kłopot pojawia się wtedy, gdy tylko jedna osoba nie uczęszcza na zajęcia z religii i nie są organizowane dla niej specjalne zajęcia. W konsekwencji uczeń na świadectwie nie ma żadnej ocen w rubryce „religia/etyka.” Same lekcje religii przeprowadzane są zadowalająco i nie występuje kłopot z finansowaniem katechetów przez państwo. Zdaniem K. Warchałowskiego rola Kościoła katolickiego

²⁴ Skarga nr 7710/02.

²⁵ P. Borecki, op. cit., s. 222.

pozostaje niedoceniana, bowiem pomaga stronie państwowej w kształceniu dzieci i młodzieży pełniąc rolę służebną²⁶.

Współpraca między stronami dotycząca „ochrony znajdujących się w obiektach sakralnych i kościelnych dóbr kultury o ogólnonarodowym znaczeniu oraz dokumentów archiwalnych o wartości historycznej i artystycznej” także nie przebiega dokładnie w sposób ustalony w konkordacie. Do dnia dzisiejszego nie powstały w każdej archidiecezji wspólne komisje zajmujące się wypracowaniem wspólnego stanowiska dotyczącego ochrony sakralnego dziedzictwa narodowego²⁷. Powodem jest wypracowanie pewnych określonych działań lokalnych proboszczów wobec zabytków znajdujących się w parafii. Strona świecka nie dąży do ustanowienia współpracy na poziomie komisyjnym, gdyż często dla mniej zasobnych gmin oznaczałoby to dodatkowe uszczuplenie budżetu na cele konserwatorskie. Powszechność muzeów czy bibliotek nie budzi zastrzeżeń. Jednakże strona duchowa dość negatywnie odnosi się do udostępniania zawartości archiwum wyznaniowego osobom świeckim. Oficjalnie Kościół nie podaje powodów odmawiających korzystania z archiwum. Badacze prawa wyznaniowego spekulują²⁸, że przyczyną jest brak katalogowania zbiorów kościelnych i niepewność, co do ich treści, co oznacza obawy przed potencjalnym skandalem.

²⁶ K. Warchałowski, *Nauczanie religii i szkolnictwo katolickie w konkordatach współczesnych*, Lublin 1998, s. 169.

²⁷ Ibidem, s. 227.

²⁸ A. Mezglewski, H. Miształ, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Lublin 2010, s. 202

3. Perspektywy realizacji Konkordatu Polskiego jako umowy międzynarodowej

Przeanalizowanie historii obowiązywania KP pozwala jednoznacznie stwierdzić, że dalsze funkcjonowanie tej umowy międzynarodowej w systemie prawnym RP pozostaje niepodważalne. 18 lat od ratyfikacji tego aktu prawnego stworzyło bogatą praktykę i mechanizmy współpracy stron. Stabilność rządów politycznych w Polsce dodatkowo gwarantuje dotrzymanie postanowień ze strony świeckiej. Bezpowrotnie minął okres, w którym jedna strona decydowała o dalszej współpracy.

Niezależnie od stopnia naruszeń artykułów KP perspektywa jego renegeacji, wydaje się mało możliwa, przy czym nie wynika to z niechęci stron, tylko z czysto pragmatycznego podejścia. Kościół katolicki pełni specyficzną rolę w polskim życiu publicznym, co wynika z burzliwej historii Polski i działań Kościoła w czasie dezintegracji państwa oraz w okresie trwania socjalizmu w PRL. Nadto, zgodnie z badaniami statystycznymi Głównego Urzędu Statystycznego udział katolików w polskiej populacji wynosi ponad 80%²⁹. Wzajemna współpraca nawiązana po upadku „żelaznej kurtyny” już nigdy nie była ograniczana przez państwo ościenne. Długi proces ratyfikacji przekonał społeczeństwo do konieczności obowiązywania konkordatu w Polsce.

²⁹ L. Adamczyk, *Kościół katolicki w Polsce i na świecie*, [w:] P. Ciecieląg, P. Łysoń (red.), *Kościół katolicki w Polsce w latach 1991-2011*, Warszawa 2014, s. 15.

Powody zawarcia konkordatu, które kierowały stronami, obecnie znacznie straciły na znaczeniu. Polska potrzebowała podpisania z powodów geopolitycznych oraz kierując się wymaganiami społeczeństwa, niemalże jednolitego pod względem wyznania. Stolica Apostolska spodziewała się, że przy tak znaczącej liczbie katolików dojdzie do podpisania porozumienia. Jedyne obawy pojawiły się w latach 1993-1998.

Należy zwrócić uwagę, że współpraca między stroną świecką i duchową w Polsce jest kontynuowana nie przez pryzmat konkordatu, a bieżących wydarzeń. KP stanowi niewątpliwie trwałe fundament relacji, jednak duża liczba naruszeń jego postanowień opisana wyżej prowadzi do wniosku, że strona państwowa jest często postawiona przed faktami dokonanymi oraz dalsze decyzje są krępowane przez konieczność uzyskania poparcia społecznego, które jest zdominowane przez katolików. Pod tym kątem należy ocenić brak prac rozwojowych nad pomysłem uchylecia ustawy o Funduszu Kościelnym i zastąpieniem go odpisem podatkowym. Oceniając stronę świecką należy dodać, że nie powołując się na postanowienia KP czy deklaracji, zachowuje się nader biernie i działa tak jakby nie występował zamiar podjęcia przekonujących kroków. Co prawda pojawiają się nawet głosy poselskie, szczególnie widoczne w trakcie obrad VII Kadencji Sejmu, bowiem ugrupowania lewicowe zgromadzone w partii Twój Ruch domagały się otwarcie pełnego rozdziału Kościoła od Państwa i uchwalenia nowych ustaw zwiększających ciężar podatkowy

Kościola.³⁰ Pomysły te zostały zweryfikowane przez wyborców, ponieważ dzisiaj brak przedstawicieli partii Janusza Palikota w Sejmie. Nadto trudno traktować je poważnie, gdyż inni przedstawiciele formacji domagali się m.in. zwrotu pieniędzy pożyczonych Filipowi II Habsburgowi przez królową Bonę w XVI wieku lub zwrot polskich dzieł sztuki zagarniętych przez Szwedów w XVII i XVIII wieku³¹.

Strona kościelna zawsze pozytywnie oceniała konkordat. W publikacjach nie występują negatywne opinie dotyczące praktyki konkordatu. Interesujące stanowisko wyraża dominikanin Maciej Zięba w wywiadzie udzielonym Newsweekowi,³² ponieważ podkreśla, że zadaniem KP był uszeregowanie w sposób cywilizowany relacji między dwoma dużymi podmiotami. Bez tak istotnego aktu prawa międzynarodowego publicznego trudno byłoby prowadzić dialog bez poczucia wzajemnych pretensji i niedomówień. Głosy, które opowiadają się za wypowiedzeniem konkordatu charakteryzują jako „pojedyncze, zacierzewione i emocjonalne.”

Podsumowując, częste naruszenia KP przez obie strony praktycznie nie wpływają na jego dalsze działanie w polskim systemie prawnym. Trudno przyjąć, aby doszło do potencjalnego zdarzenia, które mogłoby spowodować

³⁰ Oficjalna strona partii politycznej Twój Ruch, <http://twojruch.eu/podatek-na-kosciol-twoja-decyzja-najnowszy-spot-janusza-palikota/>, [dostęp 30.05.2016 r.].

³¹ Oficjalna strona dziennika Gazety Wyborczej, http://wyborcza.pl/1,75248,12320419,Hiszpanski_dlug_u_krolowej_Bony__Nie_zazadamy_zwrotu.htmh, [dostęp 30.5.2016 r.].

³² Oficjalna strona tygodnika Newsweek, <http://polska.newsweek.pl/maciej-zieba-wywiad-kosciol-konkordat,artykuly,346175,1.html>, [dostęp 30.05.2016 r.].

wypowiedzenie konkordatu. Jedynie możliwym wypadkiem uchylenia konkordatu byłoby dojście do władzy ugrupowań bardzo lewicowych, jak np. wspomniany Twój Ruch i rozpoczęcie działań legislacyjnych mających na celu pełną laicyzację życia publicznego.

KP stanowi wzorcowy model zawieranych umów międzynarodowych w duchu posoborowym przez Stolicę Apostolską. Wpisuje się w podobne porozumienia zawierane w latach 90 XX wieku w Europie. Czynnikiem odróżniającym jest niewątpliwie stanowi poszanowanie polskiej tradycji i kultury historycznej, wyrażonej w preambule. Także jak inne konkordaty z epoki nie zagrażają ani postanowieniom umowy międzynarodowej, ani Kościołowi w ogólności wrogie działania prawodawcze ze strony państwa.

W niektórych głosach doktryny prawa wyznaniowego, mniej lub bardziej przychyłnej konkordatowi pojawia się nieśmiałe dążenie do wspólnych negocjacji, których zadaniem byłoby wyeliminowanie ogólnych postanowień, które tworzą problemy interpretacyjne i negatywnie oddziałują na relacje między stronami. Uporządkowanie tekstu konkordatu ubogacone dodatkowo prawie dwoma dekadami współpracy wpłynęłoby niewątpliwie pozytywnie. Powstaje pytanie: czy w ogóle władzom duchowym i świeckim na nich zależy? Bowiem szybszym rozwiązaniem pozostają wspólne obrady komisji konkordatowych, oraz zakulisowe rozmowy na najwyższym szczeblu.

WNIOSKI KOŃCOWE

W świetle poczynionych ustaleń jest pewnym, że konkordaty są równie trwałe jak podmiotowość Stolicy Apostolskiej na arenie międzynarodowej oraz próba czasu korzystnie wpłynęła na ich praktyczną doniosłość. Nadto również podmiotowość Stolicy Apostolskiej i Watykanu została klarownie przedstawiona w oparciu o źródła o charakterze przekrojowym. Oznacza to posłużenie się dziełami naukowców świeckich i duchownych. Jak również do pozycji współczesnych oraz pochodzących z epoki.

Źródła prawa międzynarodowego publicznego w sposób wyczerpujący zajmują się klasyfikowaniem umowy międzynarodowej, zgodnym ze współczesnymi realiami. Problem dotyczy szczegółowych ustaleń odnoszących się do kwestii definicji państwa czy organizacji międzynarodowej, które pośrednio komplikują stosowanie umów międzynarodowych. Stworzenie ich definicji przez najistotniejszą instytucję jaką jest Organizacja Narodów Zjednoczonych rozwiązałoby wiele wątpliwości natury prawnej pojawiających się we współczesnym świecie. Lecz państwa zrzeszone w tej instytucji nie przejawiają faktycznego zainteresowania rozwiązaniem tej kwestii.

Aktem prawa międzynarodowego publicznego, który w dość kompleksowo reguluje zawieranie najistotniejszych aktów współpracy międzynarodowej jest KWPT. Konwencję stosuje się również do traktatów zawieranych ze Stolicą Apostolską.

Warto przypomnieć, że źródłem podmiotowości Stolicy Apostolskiej uznaje się zwyczaj międzynarodowy, nie zaś Układy Laterańskie, których znaczenie należy rozpatrywać na płaszczyźnie kontaktów Włoch ze Stolicą Apostolską. Systematyka źródeł prawa międzynarodowego nie jest zamknięta jedynie w art. 38 Statutu MTS, lecz dzięki wykształconej praktyce państw katalog ten został efektywnie poszerzony.

Konkordat uległ całkowitej przemianie w trakcie swojej obfitej praktyki. Niegdyś bardzo pojemne pojęcie tej umowy międzynarodowej zostało znacznie zredukowane. Przedmiot konkordatu nie jest uzależniony od sporów o charakterze religijnym, strona kościelna nie udziela przywilejów władzy monarszej. Materia konkordatu została znacznie zawężona do spraw duchowych i w mniejszym stopniu do kwestii materialnych. Najważniejszym celem jest określenie stosunku między władzą świecką i duchową, przy zapewnieniu formalnoprawnych warunków działalności Kościoła w danym państwie

Kluczową zmianą doktrynalną, bezpośrednio wpływająca na charakter i wydźwięk konkordatu w państwach świeckich był Sobór Watykański II. Zrezygnowano z wielu przestarzałych elementów nauczania i w konsekwencji postanowień konkordatów, które oceniano (przez ówczesnych jak i współczesnych naukowców) jako niepotrzebny archaizm. Od lat 60 XX wieku Stolica Apostolska i państwo świeckie to równi sobie partnerzy. Głównym zadaniem konkordatu nie jest wyniesienie wyznania katolickiego jako wiary panującej

w państwie, lecz współistnienie wśród innych związków wyznaniowych.

Zmiany te należy rozpatrywać pozytywnie, bowiem wcześniejsze działania Stolicy Apostolskiej postrzegano stereotypowo jako zabiegi dyplomatyczne, których celem jest osiągnięcie korzyści materialnych i przychylnych rozwiązań legislacyjnych. Stolica Apostolska wyciągnęła trafne wnioski z drugiej połowy XIX wieku. Pozostanie przy ultrakonserwatywnych ideach i zamknięcie się na nowe poglądy spowodowało wymazani z politycznej mapy Europy Stolicy Apostolskiej.

Konkordat pozostał jednym z najtrwalszych przejawów umów międzynarodowych. Dorobek średniowiecznych jurystów nie został zaprzeczony. W ocenie ustalonych badań nie doszło do zdewaluowania i erozji konkordatu jako umowy międzynarodowej. Mimo swobody nazywania umów międzynarodowych, uczestnicy stosunków międzynarodowych szanują ukształtowany zwyczaj i zarezerwowanie miana szczególnego układu jakim jest konkordat. W świetle aktualnych stosunków międzynarodowych nie doszło do złamania niepisanej zasady. Co więcej, wskutek posoborowych przemian w ocenie doktryny i praktyki jednomyślnie odnotowano zwiększenia roli Stolicy Apostolskiej i konkordatu we współczesnym świecie.

Należy przyjąć, że Stolica Apostolska jako ambitny uczestników stosunków międzynarodowych dąży do współpracy z jak największym kręgiem społeczności świata. Podmiot ten nie ogranicza się do kręgu chrześcijańskiego, lecz także do świata muzułmańskiego i ateistycznego. Eskalacja

działań przynosi pierwsze, zauważalne efekty, jak chociażby porozumienie zawarte z Tunezją, gdzie większość religijną stanowią mieszkańcy wyznający islam.

Interesującym jest elastyczność zawieranych przez Stolicę Apostolską konkordatów. Ponieważ, aby nie prowokować nieprzychylnych katolicyzmowi rządów czy społeczeństw innych wyznań rezygnuje się z nazwy umowy międzynarodowej „konkordat” na rzecz mniej oczywistych jak układ, protokół. W świecie międzynarodowym rzadko zdarza się podobna giętkość relacji. Warto zwrócić uwagę, że nie zdarza się, aby jedno wyznanie podniesiono do rangi podmiotu międzynarodowego równego państwom.

Podsumowując kwestię konkordatu jako umowy międzynarodowej, koniecznym jest podkreślenie doniosłej roli pełnionej przez wieki i precedensowego traktowania podmiotu jakim jest Stolica Apostolska. Potwierdza to zawarcie ponad 400 umów międzynarodowych o tej tematyce. Zabiegi zagraniczne Stolicy Apostolskiej dowodzą nie tylko o zręczności personelu dyplomatycznego jak również o braku granic dla kultywowaniu podstawowych zasad wolności religijnej jednostki. To co dla Europejczyków jest najbardziej podstawowe i zarazem niezmiennie jak wolność sumienia i wyznania, tak dla obywateli Afryki czy Azji wydaje się być obecnie nieosiągalne. Konkordat należy postrzegać nie tylko przez pryzmat oceny stabilizacji religii rzymskokatolickiej w danym państwie, jak również promowania demokratycznych wartości wśród społeczeństw. Dlatego też konkordat trwale wpisał się w praktykę międzynarodową, bez niego współczesny obraz stosunków międzynarodowych nie byłby zgoła inny.

Jak wobec tego wszystkiego plasuje się Konkordat Polski? Wyczekiwany przez społeczeństwo polskie po okresie ateizacji i okazywanej wrogości ze strony władz państwowych, na pierwszy rzut oka wydaje się modelowym aktem prawnym posoborowej nauki Kościoła katolickiego. Jednakże, należy zwrócić uwagę na specyfikę realiów, w których został podpisany, a następnie ratyfikowany.

Wiele czynników odpowiada za obecny kształt KP. Z czynników politycznych i społecznych najważniejsze wydają się prawie jednolity wyznaniowo obraz społeczeństwa oraz rządu, w większości przychylnie ustosunkowane do religii katolickiej. Nadto, poprzez konkordat starano się uhonorować Kościół za jego rolę w historii Polski podczas zaborów. Trudno ocenić potencjalny wizerunek narodu bez krzewienia kultury i nacisku na zachowanie polskości w domach.

Czy w efekcie otrzymano zgodę na budowanie państwa wyznaniowego? Odpowiedź jest dość trudna i zarazem niejednoznaczna, bowiem jak zachować w pełni obojętność wyznaniowo rząd przy tak wysokim odsetku katolików w państwie? Poza tym, Polacy w większości są już przyzwyczajeni do uczestnictwa funkcjonariuszy publicznych najwyższego szczebla w mszach państwowych, widoku krzyży w urzędach i szkołach. Radykalne oddzielenie tych czynników mogłoby spowodować niezadowolenie społeczne szybko widoczne w spadku poparcia dla ekip rządzących, co stanowi dostatecznie odstraszący czynnik. Zresztą Kościół katolicki w Polsce jest postrzegany jako opiniotwórczy w sprawach życia codziennego. Szczególnie widoczne jest to w powracających dyskusjach o aborcji, *in vitro* czy rozwodach. Tak więc brak

odpowiedzi w przepisach prawa, które mogłyby potwierdzić ostatecznie wyznaniowy charakter państwa.

W tym miejscu należy dodać, że współpraca między stroną duchową i świecką w świetle poczynionych ustaleń, nie wynika tylko z postanowień konkordatu, tylko z obecnych wydarzeń i zapatrywań KEP na pewne zagadnienia. Opisanie przypadki łamania konkordatu nie wpływają na całokształt współpracy. Z punktu widzenia Kościoła konkordat był potrzebny o potwierdzenia formalnoprawnego statusu najliczniejszego wyznania w Polsce. Natomiast dla strony świeckiej stanowił swoiste uwiarygodnienie dla prowadzonej polityki zagranicznej, której celem było przesunięcie aspektów polityki zagranicznej na zachód i dołączenie do UE. Konkordat postrzegano jako akt samodzielnej polityki zagranicznej po latach podporządkowania ZSRR.

Rychłe podpisanie konkordatu po zaledwie dwuletnim okresie negocjacyjnym często oceniane jest jako próba upadającego prawicowego rządu na zwiększenie poparcia społecznego w zbliżających się wyborach parlamentarnych. Podobnie ocenia się ostateczny efekt prac. Brak ratyfikacji nie zagroził Kościołowi w udziale w życiu publicznym. Uwzględniając cały okres dyskusji nad urzeczywistnieniem należy stwierdzić, że debata pozytywnie odcisnęła swoje piętno w społeczeństwie. Niektóre ogólne postanowienia konkordatu do dzisiaj pozostają niejasne, podjęta deklaracja nie jest satysfakcjonująca i z pewnością strony powinny dążyć stworzenia aktów interpretujących resztę spornych postanowień. Powstaje następująca wątpliwość: czy strony

w ogóle są zainteresowane wyjaśnianiem pojawiających się nieścisłości po 18 latach od wejścia w życie KP?

Lepszym rozwiązaniem wydaje się dążenie do nowego konkordatu konstruowanego na bazie wspólnych doświadczeń z ominięciem ogólnych postanowień. W szczególności należałoby przestrzegać z całą stanowczością podpisanych porozumień. Rażącem uchybieniem konkordatu pozostaje brak utworzenia wspólnej komisji, która kontrolowałaby wykonywanie przez strony KP. Istniejące komisje obu stron stanowią zaprzeczenie porozumień i niepotrzebne źródło niedomówień między władzą duchową i świecką.

Państwo bardzo często pozostaje bierne na niestosowanie się do postanowień konkordatu ze strony Kościoła i nie powołuje się na korzystne dla siebie artykuły. Co więcej często też tworzy praktykę, która zachęca Kościół do ingerowania w sprawy doczesne. Istnienie Funduszu Kościelnego, czy finansowanie lekcji religii z budżetu państwa negatywnie niewiarygodnie przedstawia państwo w oczach mniej licznych wyznań, gdyż ustawa zasadniczo jasno ustanawia RP jako państwo nie faworyzujące żadnej religii.

Poczynione badania pozwalają stwierdzić, że KP jest przykładem zawierania umów międzynarodowych z Stolicą Apostolską we współczesnym brzmieniu i duchu. Współpraca między podmiotami przebiega zadawalająco, lecz nie jest to wyłączną zasługą podpisanej umowy międzynarodowej, tylko wielowiekowej egzystencji i wypracowanych zasad kooperacji. Renegocjacja konkordatu wydaje się potrzebna nie ze względu zbytnej życzliwości państwa względem Kościoła katolickiego, tylko celem stworzeniem klarowniejszego aktu prawnego.

Korzystnym dla umiejscowienia w czasie wydaje się debata nad nową Konstytucją RP, która po ostatnich wyborach parlamentarnych wydatniej umiejscowiono w debacie publicznej. Historia po raz kolejny mogłaby zatoczyć koło, otóż po uchwaleniu nowoczesnej ustawy zasadniczej droga do podjęcia rozmów ze Stolicą Apostolską wydawałaby się łatwiejsza.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.
Dz.U. 1921 r. Nr 44, poz. 267, ze zm.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca
1952 r. Dz.U. 1952 r. Nr 33 poz. 202, ze zm.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr
martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw
rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, Dz.U. 1950 r.
Nr 9, poz. 87, ze zm.

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny
i opiekuńczy, Dz.U. 1964 r. Nr 9 poz. 59, ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku
obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1967 r.
Nr 44 poz. 220, ze zm.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła
katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989
r. Nr 29 poz. 154, ze zm.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancji wolności sumienia i wyznania, Dz.U. 1989 r. Nr 29 poz. 155, ze zm.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych, Dz.U. 1989 r. Nr 29 poz. 156, ze zm.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U 1992 r. Nr 84, poz.426, ze zm.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz.U. 2000 nr 39 poz. 443, ze zm.

Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa, Dz.U. 2006 r. Nr 94 poz. 649, ze zm.

Umowy międzynarodowe:

Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r.), Dz.U. 1925 r. Nr 72 poz. 501.

Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90,ze zm.

Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów, Dz.U 1990 r. Nr 74 poz. 439.

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 roku, Dz.U. 1998 r. Nr 51, poz. 318, ze zm.

Akty prawa wewnętrznego:

Uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego, M.P. 1991 r. Nr 39, poz. 279, ze zm.

Oświadczenie Rządowe z dnia 26 stycznia 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 roku, M.P. 1998 r. Nr 4 poz. 51, ze zm.

Wykaz orzeczeń:

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 1970 roku, sygnatura akt: I CR 58/70, https://rf.gov.pl/art-828-regres-do-sprawcy-szkody/Wyrok_z_dnia_18_maja_1970_r_Sad_Najwyzszy_I_CR_58_70_OSNC_1971_5_86__1225, [dostęp 02.06.2016r.]

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 1999 roku, sygnatura akt: I SA/Po 3057/98, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7EC86BBFFC>, [dostęp 02.06.2016 r.]

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygnatura akt: OSK 250/04, <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/156525/osk-250-04-postanowienie-naczelnego-sadu-administracyjnego/>, [dostęp 02.06.2016 r.]

Literatura przedmiotu:

Aleksandrowicz M., *System prawny Szwajcarii: historia i współczesność*, Białystok 2009.

Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2006.

Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014.

Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005.

Bogacki P., *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

Bouffał B., *Układy Laterańskie 11 lutego 1929r.*, Warszawa 1931.

Bruski I., *Konkordat. Państwo-Kościół, dokumenty, komentarze*, Warszawa 1997.

Bursche E., *Historia konkordatów*, Kraków 1996.

Czaja J., *Prawnomiędzynarodowy status Watykanu*, Warszawa 1983.

Czaja J., *Watykan a współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1978.

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.

Czubiński A., *Europa XX wieku*, Poznań 2004.

Czubiński A., *Historia Polski XX wieku*, Poznań 2005.

Dajczak W., Giaro T., de Berier Longchamps F., *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2011.

Ehrlich L., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958.

Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 2007.

Gilas J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Toruń 1996.

Gordziałkowski J., *Historia Państwa Kościelnego*, Kraków 2007.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011.

Gruca J., *Spór o konkordat*, Warszawa 1994.

Kłafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Poznań 1979.

Kowalczyk J., *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską 1993/1998*, Płock 2013.

Krukowski J., *Konkordat Polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999.

- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
- Krukowski J., *Rola i znaczenie konkordatu 1993*, Kraków 1994.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisz P., *Prawo wyznaniowe*, Lublin 2010.
- Nahlik S.E., *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967.
- Olszewski H., Zmierczak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994.
- Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.
- Sobczak J., *Podstawy wiedzy o państwie i prawie*, Poznań 2002.
- Sozański J., *Prawo traktatów. Zarys współczesny*, Poznań 2009.
- Świątkowski H., *Wyznaniowe prawo państwowe*, Warszawa 1962.
- Trzeciak B., *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i Polską*, Lublin 2007.
- Warchałowski K., *Nauczanie religii i szkolnictwo katolickie w konkordatach współczesnych*, Lublin 1998.
- Wiśłocki J., *Konkordat Polski 1993. Tak czy nie?* Poznań 1993.

Włodarczyk T., *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1974.

Artykuły w opracowaniach zbiorowych:

Adamczyk I., *Kościół katolicki w Polsce i na świecie*. [w:] *Kościół katolicki w Polsce w latach 1991-2011*, P. Ciecieląg, P. Łysoń (red.), Warszawa 2014.

Czubik P., *Zakon Maltański jako reliktowy podmiot prawa międzynarodowego*, [w:] *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, B. Mielnik, A. Wnukiewicz–Kozłowska (red.), Wrocław 2013.

Krukowski J., *Konstytucyjne zasady relacji państwo-Kościół w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Katolickie zasady relacji państwo-Kościół a prawo polskie*, J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (red.), Lublin 2015.

Miziński A., *Relacje między państwem a Kościołem na Soborze Watykańskim II*, [w:] *Katolickie zasady relacji państwo-Kościół a prawo polskie*, J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (red.), Lublin 2015.

Stępień M., *Problematyka „państw nielegalnych”*, [w:] *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, B. Mielnik, A. Wnukiewicz–Kozłowska (red.), Wrocław 2013.

Walencik D., *Finansowanie Kościoła katolickiego w Polsce w świetle art. 22 i 27 konkordatu oraz prac komisji*

konkordatowych, W: *Konkordat: ocena z perspektywy 15 lat obowiązywania*, Piotr Kroczek (red.), Kraków 2014.

Artykuły w czasopismach:

Borecki P., *Respektowanie polskiego konkordatu z 1993 roku – wybrane problemy*, „Przegląd Religioznawczy”, z.1, 2013.

Górowska B., *Dziesięciolecie obowiązywania konkordatu polskiego z 1993 r.*, „Państwo i Prawo”, z.4, 2008 roku,

Krukowski J., *Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny”, 43/3-4, 2000

Źródła internetowe:

J. Grzesik, *Traktaty Laterańskie i konkordat włoski*, Alija Izraela, s. 8, http://www.alija.4me.pl/pdf/PB_Lateran_Konk_1929.pdf, [dostęp: 05.05.2016 r.].

Oficjalna strona internetowa dziennika Gazety Wyborczej, http://wyborcza.pl/1,75248,12320419,Hiszpanski_dlug_u_krolowej_Bony_Nie_zazadamy_zwrotu.htmh, [dostęp 30.05.2016 r.].

Oficjalna strona internetowa partii politycznej Twój Ruch, <http://twojruch.eu/podatek-na-kosciol-twoja-decyzja-najnowszy-spot-janusza-palikota/>, [dostęp 30.05.2016 r.].

Oficjalna strona internetowa tygodnika Newsweek, <<http://polska.newsweek.pl/maciej-zieba-wywiad-kosciol-konkordat,artykuly,346175,1.html>> ,[dostęp 30.05.2016 r.].

Oficjalna strona internetowa zakonu redemptorystów, Oświadczenie Rady Stałej Konferencji Episkopatu Polski w sprawie przyznania Telewizji Trwam miejsca na multipleksie cyfrowym, <http://www.redemptor.pl/apel-rady-stalej-kep-w-sprawie-tv-trwam/>,[dostęp 2 czerwca 2016 roku].

Biuletyn:

ICJ Reports 1950.

MAJĄC NA UWADZE DZIEDZICTWO KULTURALNE
KONTYNENTU EUROPEJSKIEGO, TEMAT TEJ PRACY
PORUSZA SZCZEGÓŁOWO PRAKTYKĘ ZAWIERANIA
SPECYFICZNEJ UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ JAKĄ JEST
KONKORDAT. NIEWĄTPLIWIE JEST TO JEDEN
Z PRZYKŁADÓW NAJSTARSZYCH UKŁADÓW
FUNKCJONUJĄCYCH OD NIEMALŻE TYSIĄCA LAT
W OBRODZIE MIĘDZYNARODOWYM. FAKT TEN DOWODZI
O TRWAŁOŚCI DOROBKU IDEI PRAWNIKÓW
JUDEOCHRZEŚCIJAŃSKIEGO KRĘGU KULTURALNEGO,
CO STANOWI PRECEDENS W SKALI ŚWIATA.
ZDECYDOWANA CZĘŚĆ PODJĘTYCH PROBLEMÓW
KONCENTRUJE SIĘ NA HISTORII ZAWIERANIA
KONKORDATÓW PRZEZ STOLICĘ APOSTOLSKĄ. NADTO
(...) PRZEDSTAWIONO ROLĘ JAKĄ WSPÓŁCZEŚNIE
ODGRYWA TEGO TYPU POROZUMIENIE Z WŁADZAMI
ŚWIECKIMI. W TYM MIEJSCU NALEŻY ZADAĆ NASTĘPUJĄCE
PYTANIA: JAK TYSIĄCLETNI OKRES OPEROWANIA
KONKORDATU W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH
WPŁYNAŁ NA JEJ OBECNY KSZTAŁT? CZY DOSZŁO DO
ZDEWALUOWANIA CHARAKTERU TEJ UMOWY
MIĘDZYNARODOWEJ?
PODJĘCIE PROBLEMU OPISANEGO ZWIĘŻLE W TEMACIE
PRACY ODNOSI SIĘ DO WSPÓŁCZESNEGO SYSTEMU
ŹRÓDEŁ PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO,
W SZCZEGÓLNOŚCI NAJISTOTNIEJSZEGO:
UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ.

ZE WSTĘPU

ISBN 978-83-948263-7-6

ISBN 978-83-948263-4-5