



*RZECZPOSPOLITA POLSKA
ZAPEWNIĄ KOŚCIOŁOWI KATOLICKIEMU
WOLNOŚĆ SPRAWOWANIA KULTU...*

*PUBLIKACJA Z OKAZJI
30-LECIA ZAWARCIA KONKORDATU*

REDAKCJA

PATRYK PALCZEWSKI
MICHAŁ ADAM SZYMAŃSKI



Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

*RZECZPOSPOLITA POLSKA
ZAPEWNIĄ KOŚCIOŁOWI KATOLICKIEMU
WOLNOŚĆ SPRAWOWANIA KULTU...*

**PUBLIKACJA Z OKAZJI
30-LECIA ZAWARCIA KONKORDATU**

REDAKCJA

PATRYK PALCZEWSKI
MICHAŁ ADAM SZYMAŃSKI

*LA REPUBBLICA DI POLONIA GARANTISCE
ALLA CHIESA CATTOLICA LA LIBERTÀ DI SVOLGERE
LA PROPRIA ATTIVITÀ DI CULTO...*

PUBBLICAZIONE IN OCCASIONE
DEL 30° ANNIVERSARIO
DELLA STIPULA DEL CONCORDATO.

A CURA DI
PATRYK PALCZEWSKI
MICHAŁ ADAM SZYMAŃSKI



*RZECZPOSPOLITA POLSKA
ZAPEWNIĄ KOŚCIOŁOWI KATOLICKIEMU
WOLNOŚĆ SPRAWOWANIA KULTU...*

PUBLIKACJA Z OKAZJI
30-LECIA ZAWARCIA KONKORDATU

REDAKCJA

PATRYK PALCZEWSKI
MICHAŁ ADAM SZYMAŃSKI



Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

REDAKCJA
MGR PATRYK PALCZEWSKI
MGR MICHAŁ ADAM SZYMAŃSKI

RECENZJA NAUKOWA
PROF. DR HAB. ADAM WIELOMSKI
KATEDRA TEORII I FILOZOFII PRAWA WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI (ŹRÓDŁO GRAFIKI: FREEPIK.COM)
MGR KAROL ŁUKOMIAK

TEUMACZENIE NA JĘZYK WŁOSKI
BIURO TEUMACZEŃ SPECJALISTYCZNYCH ATOMINIUM

PUBLIKACJA WYDANA Z INICJATYWY FUNDACJI INSTYTUT SPRAW KONSTYTUCYJNYCH



**Instytut Spraw
Konstytucyjnych**

ZADANIE PUBLICZNE FINANSOWANE PRZEZ MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH RP
W KONKURSIE „DYPLOMACJA PUBLICZNA 2023”.

PUBLIC TASK FINANCED BY THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF THE REPUBLIC OF POLAND WITHIN THE GRANT COMPETITION „PUBLIC DIPLOMACY 2023”.

INCARICO PUBBLICO FINANZIATO DAL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
DELLA REPUBBLICA DI POLONIA NEL CONCORSO „PUBLIC DIPLOMACY 2023”.



**Ministerstwo
Spraw Zagranicznych**

PUBLIKACJA WYRAŻA WYŁĄCZNIE POGLĄDY AUTORA I NIE MOŻE BYĆ UTOŻSAMIANA
Z OFICJALNYM STANOWISKIEM MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH RP.

THE OPINIONS EXPRESSED IN THIS PUBLICATION ARE THOSE OF THE AUTHORS AND DO NOT REFLECT
THE VIEWS OF THE OFFICIAL POSITIONS OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF POLAND.

LA PUBBLICAZIONE ESPRIME ESCLUSIVAMENTE IL PUNTO DI VISTA DELL'AUTORE
E NON PUÒ ESSERE IDENTIFICATA CON LA POSIZIONE UFFICIALE DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
DELLA REPUBBLICA DI POLONIA.

© COPYRIGHT BY AUTHORS & ARCHAEGRAPH

ISBN: 978-83-67959-27-8

WERSJA ELEKTRONICZNA DOSTĘPNA NA STRONIE INTERNETOWEJ WYDAWCY:
www.archaeograph.pl

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ŁÓDŹ, LISTOPAD 2023

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	9
KONSTITUCYJNY OBOWIĄZEK UREGULOWANIA FUNKCJONOWANIA KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO W POLSCE W UMOWIE MIĘDZYNARODOWEJ.....	13
MARIUSZ MUSZYŃSKI	
KONSTITUCYJNE UWARUNKOWANIA PODPISANIA I RATYFIKACJI KONKORDATU MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ I RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ.....	51
DARIUSZ DUDEK	
STAROŻYTNE KORZENIE DĄŻENIA DO „TRWAŁEGO I HARMONIJNEGO UREGULOWANIA WZAJEMNYCH STOSUNKÓW” KOŚCIOŁA I RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.....	101
RAFAŁ MAREK	
KONKORDAT A REGULACJA RELACJI PAŃSTWO-KOŚCIOŁ W KONSTITUCJI RP Z 1997 ROKU.....	125
PAWEŁ BAŁA	
STOSUNKI MIĘDZY RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ A KOŚCIOŁEM KATOLICKIM W ŚWIELE KONKORDATU Z 28 LIPCA 1993 ROKU ORAZ INNYCH WYBRANYCH AKTÓW PRAWNYCH - ZAGADNIENIA WYBRANE.....	167
MATEUSZ ROJEWSKI	
RÓWNOUPRAWNIENIE KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH – MIT CZY FAKT? REFLEKSJA WOKÓŁ KONKORDATU.....	187
PATRYK PALCZEWSKI	

KONKORDAT MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ I RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ A ROZWIĄZANIA ZAWARTE W WYBRANYCH KONKORDATACH Z PAŃSTWAMI EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ. ANALIZA PORÓWNAWCZA.....	213
---	-----

BOGUMIŁ SZMULIK, MAGDALENA MAKSYMIOUK

WOLNOŚĆ PRAKTYKOWANIA WIARY RZYMSKOKATOLICKIEJ W ŚWIELE KONSTYTUCJI RP ORAZ KONKORDATU.....	233
--	-----

MICHAŁ SZYMAŃSKI

NAUCZANIE RELIGII I SZKOLNICTWO KATOLICKIE WEDLE GWARANCJI KONKORDATU MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ A RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ Z DNIA 28 LIPCA 1993 R. – ANALIZA STANU WSPÓŁCZESNEGO.....	257
---	-----

KRZYSZTOF WARCHAŁOWSKI

PRZYWRÓCENIE INSTYTUCJI SEPARACJI W PRAWIE POLSKIM JAKO REALIZACJA ZASADY OCHRONY RODZINY.....	301
---	-----

ADRIAN ZIMNY

CONTENUTI

ISCRIZIONE.....	11
OBBLIGO COSTITUZIONALE DI REGOLARE IL FUNZIONAMENTO DELLA CHIESA CATTOLICA IN POLONIA IN UN ACCORDO INTERNAZIONALE.....	31
MARIUSZ MUSZYŃSKI	
PREREQUISITI COSTITUZIONALI PER LA FIRMA E LA RATIFICA DEL CONCORDATO TRA LA SANTA SEDE E LA REPUBBLICA DI POLONIA.....	75
DARIUSZ DUDEK	
RADICI ANTICHE DEL DESIDERIO DI UNA „REGOLAMENTAZIONE PERMANENTE E ARMONIOSA DELLE RELAZIONI RECIPROCHE” TRA LA CHIESA E LA REPUBBLICA DI POLONIA.....	113
RAFAŁ MAREK	
IL CONCORDATO E LA REGOLAMENTAZIONE DELLE RELAZIONI STATO-CHIESA NELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA DI POLONIA DEL 1997.....	145
PAWEŁ BAŁA	
RELAZIONI TRA LA REPUBBLICA DI POLONIA E LA CHIESA CATTOLICA ALLA LUCE DEL CONCORDATO DEL 28 LUGLIO 1993 E DI ALTRI ATTI GIURIDICI SELEZIONATI - QUESTIONI SELEZIONATE.....	177
MATEUSZ ROJEWSKI	
PARITÀ DI DIRITTI DELLE CHIESE E DELLE ASSOCIAZIONI RELIGIOSE - MITO O REALTÀ? RIFLESSIONI SUL CONCORDATO.....	199
PATRYK PALCZEWSKI	

CONCORDATO TRA LA SANTA SEDE E LA REPUBBLICA DI POLONIA E SOLUZIONI SCELTE, CONTENUTE NEI CONCORDATI NEI PAESI EUROPEI. UN'ANALISI COMPARATIVA.....	223
BOGUMIŁ SZMULIK, MAGDALENA MAKSYMIOUK	
LIBERTÀ DI PRATICARE LA FEDE CATTOLICA ROMANA ALLA LUCE DELLA COSTITUZIONE POLACCA E DEL CONCORDATO.....	245
MICHAŁ SZYMAŃSKI	
L'INSEGNAMENTO RELIGIOSO E LA SCUOLA CATTOLICA COME GARANTITI DAL CONCORDATO TRA LA SANTA SEDE E LA REPUBBLICA DI POLONIA DEL 28 LUGLIO 1993 – ANALISI DELLO STATO CONTEMPORANEO.....	279
KRZYSZTOF WARCHAŁOWSKI	
RIPRISTINO DELL'ISTITUTO DELLA SEPARAZIONE NEL DIRITTO POLACCO COME ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI TUTELA DELLA FAMIGLIA.....	313
ADRIAN ZIMNY	

WSTĘP

W związku z 30. rocznicą podpisania konkordatu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską oraz pragnieniem przypomnienia o tym doniosłym fakcie, mamy zaszczyt przekazać do rąk czytelników niniejszą publikację. W szczególności pragniemy odnotować dwujęzyczny charakter niniejszej pracy – jest ona przygotowana zarówno w języku polskim, jak i w języku włoskim, będącym (wraz z łaciną) językiem urzędowym Stolicy Apostolskiej. Mamy nadzieję, że przygotowane materiały będą dla odbiorców, w szczególności studentów, pracowników naukowych oraz wszystkich innych przedstawicieli uniwersytetów papieskich w Rzymie, przedstawicieli mediów katolickich oraz Stolicy Apostolskiej, cennym źródłem wiedzy o Rzeczypospolitej Polsce, kraju wolności religijnej, w którym prawa Kościoła rzymskokatolickiego są przestrzegane. Wynika to zarówno z brzmienia Konstytucji, jak i zawartego konkordatu.

Umowa została zawarta w 1993 roku i jest trwałym dziedzictwem pontyfikatu Papieża-Polaka, świętego Jana Pawła II. Karol Wojtyła na zawsze zapisał się w dziejach zarówno swojej Ojczyzny, jak i w historii Kościoła. Wpływ Jana Pawła II na powstanie dokumentu jest niepodważalny – niniejszą publikacją pragniemy przypomnieć o roli Papieża w dziejach naszego Narodu oraz na wzmocnienie więzi polsko-watykańskich.

Publikacja ta ma również na celu przypominać, że Polska jest jednym z największych państw w Europie, a jednocześnie państwem, które silnie przywiązane jest do swoich chrześcijańskich korzeni.

W naukach prawnych żywe jest zainteresowanie tematyką wolności sumienia i wyznania, relacji państwo-Kościół oraz innymi aspektami konstytucjonalizmu a także prawem międzynarodowym publicznym, dlatego mamy nadzieję, że niniejsza prezentacja będzie cennym źródłem wiedzy. Debata nad tymi zagadnieniami jest przedmiotem żywej debaty zarówno społecznej, jak i w nauce prawa –

mamy nadzieję, że praca ta znajdzie licznych odbiorców i pozytywnie wpłynie na znajomość polskich realiów.

Publikacja powstała w wyniku projektu realizowanego przez Fundację Instytut Spraw Konstytucyjnych i została sfinansowana ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych przyznanych w ramach konkursu „Dyplomacja publiczna 2023”.

Patryk Palczewski
Michał Szymański

ISCRIZIONE

In occasione del 30° anniversario della sottoscrizione del Concordato tra la Repubblica di Polonia e la Santa Sede, nel desiderio di ricordare questo fatto epocale, abbiamo l'onore di consegnare ai lettori questa pubblicazione. Desideriamo, in particolar modo, sottolineare il carattere bilingue di quest'opera, elaborato sia in lingua polacca che in quell'italiano che, insieme al latino, è la lingua ufficiale della Santa Sede. Ci auguriamo che il materiale preparato sia una preziosa fonte di conoscenza per i destinatari, e in particolare per gli studenti, gli accademici e tutti gli altri rappresentanti delle Università Pontificie di Roma, i rappresentanti dei media cattolici e della Santa Sede, sulla Repubblica di Polonia, un Paese di libertà religiosa dove i diritti della Chiesa cattolica romana sono rispettati. Ciò risulta sia dalla formulazione della Costituzione che dal Concordato stipulato.

L'accordo è stato concluso nel 1993 ed è un'eredità duratura del pontificato del Papa polacco, San Giovanni Paolo II. Karol Wojtyła è iscritto per sempre nella storia della sua patria e della Chiesa. L'influenza di Giovanni Paolo II è indiscutibile: con questa pubblicazione vogliamo ricordare il ruolo del Santo Padre nella storia della nostra nazione e rafforzare i legami tra Polonia e Vaticano.

Questa pubblicazione vuole anche ricordare che la Polonia è uno degli stati più grandi d'Europa e, allo stesso tempo, un Paese fortemente legato alle sue radici cristiane.

Nelle scienze giuridiche esiste un vivo interesse per i temi della libertà di coscienza e di religione, dei rapporti Stato-Chiesa e di altri aspetti del costituzionalismo e del diritto pubblico internazionale, per cui ci auguriamo che questa presentazione possa essere una preziosa fonte di informazioni. Il dibattito su questi temi è oggetto di un vivace confronto sia nella società che nella scienza giuridica - ci auguriamo che quest'opera trovi numerosi destinatari e influisca positivamente sulla conoscenza della realtà polacca.

La pubblicazione è il risultato di un progetto realizzato dalla Fondazione Istituto per gli Affari Costituzionali ed è stata finanziata con fondi del Ministero degli Affari Esteri assegnati nell'ambito del concorso “Diplomazia pubblica 2023”.

Patryk Palczewski
Michał Szymański

PROF. UKSW DR HAB. MARIUSZ MUSZYŃSKI
KIEROWNIK KATEDRY PRAWA DYPLOMATYCZNEGO
I DYPLOMACJI PUBLICZNEJ
UNIwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

KONSTYTUCYJNY OBOWIĄZEK UREGULOWANIA FUNKCJONOWANIA KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO W POLSCE W UMOWIE MIĘDZYNARODOWEJ

1. WSTĘP

Polska jest państwem, w którym konkordatowa regulacja stosunków z Kościołem Katolickim należy do tradycji historycznej. Korzenie tej tradycji sięgają Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Pierwsze dwa dokumenty nazywane konkordatami, jakie wtedy powstały, regulowały obsady beneficjów kościelnych. Zawarto je w czasach Zygmunta Augusta. Kolejna regulacja została przyjęta za króla Augusta III Sasa¹.

Tą tradycję przerwały rozbiory. Po odzyskaniu niepodległości, temat konkordatu wrócił na forum polityczne w sposób naturalny, choć już nie tylko w płaszczyźnie międzynarodowoprawnej, ale też konstytucyjnej. W pierwszym

¹ Miały one formę uchwał sejmowych i bulli papieskich zatwierdzających te uchwały: bulla *Romanus Pontifex* papieża Leona X (1 lipca 1519 r.), bulla *Cum singularem* Klemensa VII (1 grudnia 1525 r.) oraz bulla *Summi atque aeterni* Klemensa XII (13 września 1737 r.); por. J. Krajczyński, *Konkordat między Polską a Stolicą Apostolską jako forma pokojowego i konsensualnego określenia wzajemnych relacji i sytuacji prawnej katolików mieszkających na terytorium Rzeczypospolitej*, "Prawo Kanoniczne: Kwartalnik prawno-historyczny" 2020 nr 4, s. 89-137. W. Uruszczak, *Konkordaty nienazwane i nazwane w Polsce przedrozbiorowej*, [w:] *Konkordaty polskie. Historia i terażniejszość*, J. Krukowski (red.) Lublin 2019, s. 70-71, J. Krzywkowska, *Konkordat jako element systemu polskiego prawa wyznaniowego*, "Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 46, s. 179.

kontekście, stosowny akt został wynegocjowany i podpisany 10 lutego 1925 r.², w drugim przyjęcie konkordatu poprzedzono wprowadzeniem do konstytucji marcowej art. 114, który zapowiedział uregulowanie stosunku państwa do Kościoła „na podstawie układu ze Stolicą Apostolską”.

Druga wojna światowa i w jej konsekwencji rządy komunistów doprowadziły nie tylko do przerwania tej tradycji, ale wręcz nielegalnego wypowiedzenia Konkordatu z 1925 r.³ Stosunek państwo Kościół Katolicki, poddano polityce krajowej.

Nowy akt - Konkordat między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską - został podpisany dopiero po upadku komunizmu, w dniu 28 lipca 1993 r.⁴ Kiedy go zawierano, czas był politycznie burzliwy, a sam Konkordat stał się jednym z przedmiotów gorącego sporu. Zarzuty, jakie wówczas podnoszono, kierowano zarówno przeciw jego materialnej treści, jak i rzekomo wątpliwemu procedowaniu. Sytuacji nie uspokoiła nawet ratyfikacja poprzedzona przyjęciem nowej konstytucji, mimo że ta stworzyła przychylny fundament, wzorowany na zapisie konstytucji marcowej.

Problem obowiązywania Konkordatu po dziś dzień wraca w debacie publicznej. Co ciekawe, Konkordat krytykuje nie tylko lewa część polskiej sceny politycznej, ale i przedstawiciele Kościoła. O ile jednak Kościół porusza wątpliwości w zakresie jego wykonania, o tyle lewica systematycznie mówi, że wprowadza on nieuzasadnione przywileje na rzecz Kościoła Katolickiego, a w konsekwencji apeluje o jego głęboką renegocjację lub wypowiedzenie⁵.

Takie radykalne tezy budzą jednak poważną wątpliwość. Pojawia się bowiem pytanie, czy wypowiedzenie jest możliwe we współczesnej rzeczywistości prawnej? Oczywiście, w prawie międzynarodowym renegocjacja każdej umowy międzynarodowej, a nawet jej wygaszenie, zależą od zgodnej woli obu stron. Jednak już jednostronne wygaszenie nie jest wcale takie proste, choć w pewnych wyjątkach dopuszczalne. Co więcej, w tym konkretnym przypadku, na jednostronną możliwość zakończenia tego stosunku prawnego wpływa nie tylko samo prawo międzynarodowe, ale też konkretne zapisy Konstytucji RP.

Na temat obowiązującego Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską

² R. Węgrzyn, *Kontrowersje wokół polskiego konkordatu*, "Politeja" 2014, nr 3, s. 382-383.

³ M. Muszyński, *Zerwanie Konkordatu z 1925 r.*, "Słowo", Berlin 1999, s. 5-17.

⁴ Dz. U. 1998, Nr 51, poz. 318.

⁵ Zob. np. *Nitras: Polska powinna jednostronnie wypowiedzieć konkordat*, Rz. 28.08.2022 (23.07.2023, wersja elektroniczna); *Lewica chce renegocjować konkordat*, "Gazeta Prawna" 3.03.2023 (24.07.2023, wersja elektroniczna); *Konwencja lewicy. Zandberg wskazuje: To jest twarde warunki współzależności*, "Do Rzeczy" (29.07.2023; wersja elektroniczna).

a Stolicą Apostolską napisano wiele opracowań – wręcz bardzo wiele. Przedmiotem niniejszego jest jednak zagadnienie nieporuszone w sposób merytorycznie pogłębiony nawet w najobszerniejszych książkach i komentarzach, a mianowicie próba rekonstrukcji prawnomiędzynarodowej i konstytucyjnej pozycji tego aktu, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzi na pytanie, czy Konkordat może zostać wypowiedziany przez Polskę? Teza tekstu da się zawrzeć w dwóch zdaniach – państwo polskie i Kościół Katolicki są konstytucyjnie skazani na funkcjonowanie oparte o umowę międzynarodową i o ile mogą regulować jej treść i zakres, to w obecnym stanie prawnym (prawnomiędzynarodowym i konstytucyjnym) nie mogą z niej zrezygnować. W konsekwencji tej tezy, na dywagacje lewicowych kręgów politycznych o jednostronnym wypowiedzeniu Konkordatu przez Państwo Polskie należy patrzeć jak na zapowiedź złamania prawa. Tak międzynarodowego, jak i krajowego – na poziomie Konstytucji RP.

2. KONSTYTUCYJNA PODSTAWA: RÓWNOŚĆ MATERIALNA, SPECYFIKA INSTRUMENTALNA

Zasadniczą podstawą prawną działania Kościoła Katolickiego w Polsce jest art. 25 Konstytucji RP. Jego treść zawiera dwa konteksty regulujące ten przedmiot:

- po pierwsze, wyznacza zasady określające status prawny kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce;
- po drugie, wskazuje instrumentarium prawne służące współpracy państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi.

W pierwszym przypadku są to⁶:

- zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych;
- zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych;
- zasada swobody wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym;
- zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa

⁶ Zob. szerz.: P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim*, Warszawa 2013, s. 107-172; Por. L. Garlicki, *komentarz do art. 25, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, t. I, nota 10; por. J. Krukowski, *Ocena skutków Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2006, t. III, nr 3, s. 53-56; A. Tabak, *Fundamentalne zasady relacji państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w świetle art. 25 Konstytucji RP z 1997 r.*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2018, t. LXV, nr 2, s. 267-276.

- oraz kościołów i innych związków wyznaniowych, każdego w swoim zakresie;
- zasada współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego;
 - zasada konsensualizmu i bilateralności.

Pierwsza z zasad oznacza „równe uprawnienie”. Chodzi więc o identyczność posiadanych praw, które nie tyle są „takie same”, bo przecież nie mamy do czynienia z takimi samymi podmiotami, ale „te same”. Jest to więc równość w znaczeniu jednakowych uprawnień. Różnicowanie uprawnień kościołów (w tym Kościoła Katolickiego) i związków wyznaniowych nie może być dokonywane, bo równość wyznacza wspólna cecha istotna⁷. Skoro jednak w świetle Konstytucji RP równość nie ma charakteru absolutnego, mogą zaistnieć okoliczności do dyferencjacji, gdy ma to uzasadnienie w przekonujących argumentach i służy realizacji wartości i zasad konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że różnicowanie regulacji prawnych w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione odmienną sytuacją faktyczną poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych jest usprawiedliwione. Zasada równouprawnienia realizuje się bowiem w konsekwencji również przez uzgodnienie, w wyniku negocjacji, regulacji prawnych uwzględniających historyczne ukształtowanie sytuacji kościołów i związków wyznaniowych⁸.

Zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych wskazuje na charakter postawy państwa wobec osób korzystających z praw wynikających z wolności religijnej (art. 53 Konstytucji RP) oraz zapewnienia kościołom i związkom religijnym możliwości sprawowania kultu, w tym posiadania świątyń i miejsc kultu. Postawa ta ma być nie tyle neutralna, czyli nieidentyfikująca się, ale równa w swej przychylności wobec wszystkich⁹. Zarówno z perspektywy członków kościołów i związków wyznaniowych, jak i tych instytucji. I utrzymana w ramach zdefiniowanych Konstytucją¹⁰.

Swoboda wyrażania przekonań w życiu publicznym gwarantuje

⁷ Por. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2007, s. 70. Zob. szerz. M. Olszówka, *komentarz do art. 25*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2018, nota 44-47; B. Banaszak, *komentarz do art. 25*, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz*, B. Banaszak (red.), Warszawa 2012, nota 2; por. L. Garlicki, *op. cit.*, nota 13-16. P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 112-131.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28.

⁹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2009 r., sygn. K 55/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 167, pkt III.9.

¹⁰ Zob. szerz.: M. Olszówka, tamże, nota 49-64. Por. L. Garlicki, tamże, nota 19-23.

wolność ich stosownej manifestacji i ekspresji na forum publicznym, tak w ujęciu przedmiotowym (instytucje i uroczystości), jak i podmiotowym (osoby publiczne). Ma również aspekt negatywny, tzn. pozwala na niemanifestowanie¹¹.

Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności definiuje sfery samorządności i odrzucenia ingerencji, tak państwa względem kościołów i związków wyznaniowych, jak i odwrotnie. Przy czym w zależności od obszaru kompetencyjnego, mamy do czynienia z gwarancją autonomii lub niezależności czyli autonomii maksymalnej, całkowitej. Takie ujęcie nie oznacza jednak całkowitej izolacji, a wręcz przeciwnie jest wyrazem rozdziału, ale przyjaznego, stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi¹². Autonomia i niezależność nie są jednak nieograniczone, a dotyczą każdego z podmiotów w jego własnym zakresie kompetencyjnym (działalność religijna i działalność państwowa). Z kolei tam, gdzie kościoły i wspólnoty religijne chcą i muszą wkraczać w życie wspólnoty państwowej, mogą to robić tylko na jej regułach (prawo państwowe)¹³. Natomiast tam, gdzie państwo chce regulować życie kościołów i wspólnot (jako elementów wspólnoty państwowej), musi to robić na podstawie prawa, w ustalaniu którego te ostatnie mają swój współdział (zasada konsensusu)¹⁴.

Zasada współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego przez państwo oraz kościoły i inne związki wyznaniowe wskazuje cele, jakie powinny leżeć u podstaw działania tych podmiotów w obszarach ich wspólnego zainteresowania. Normatywnie nie jest obowiązkiem prawnym, ale powinnością cechującą działania (norma programowa). I w tym znaczeniu cele te mają charakter imperatywny nawet jeśli sama zasada ich nie konkretyzuje. Są formą dyrektywy do wykonania. Zakładane w treści przepisu „dobro” będzie się materializować w ramach i poprzez różne formy współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych, takie jak dialog, programy współpracy, zawieranie stosownych umów itp.¹⁵

Z kolei zasada konsensualizmu i bilateralności oznacza, że regulacja prawna

¹¹ Szczególnym wyrazem tej wolności jest kwestia wywieszania krzyży w budynkach publicznych. Wolność materializuje się tu w swobodzie decyzji gospodarza (zarządcy) budynku. Zob. szerz.: M. Olszówka, *op. cit.*, nota 65-68.

¹² Szerz. zob.: M. Gołda-Sobczak, *Systemy relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi*. Środkowoeuropejskie Studia Polityczne 2008, nr 1, s. 61-107; Por. P. Tuleja, *komentarz do art. 25*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Lex 2021, nota. 1-2; P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 135-151.

¹³ Por. art. 8 czy art. 12 ust. 3 Konkordatu.

¹⁴ M. Olszówka, *op. cit.*, nota 69-82; Por. L. Garlicki, *op. cit.*, nota 24-26; P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 145.

¹⁵ B. Banaszak, *op. cit.*, nota 7; M. Olszówka, *op. cit.*, nota 83-87; Por. L. Garlicki, *op. cit.*, nota 27-28.

relacji państwa z konkretnym kościołem czy związkiem wyznaniowym jest następstwem indywidualnego porozumienia (zgody) między nimi. Zapewnia to, w aspekcie materialnoprawnym, nie tylko zindywidualizowane ukształtowanie relacji w zależności od subiektywnych potrzeb obu stron, ale też ich równy wpływ na treść uzgodnień¹⁶.

Podsumowując ten kontekst należy stwierdzić, że zasady te nie działają w oderwaniu, ale łączą się z innymi gwarancjami konstytucyjnymi, w szczególności zawartą w art. 53 Konstytucji RP wolnością sumienia i wyznania. Są elementem szerszej konstytucyjnej konstrukcji.

I w tym zakresie regulacja z art. 25 Konstytucji RP jasno wskazuje, że pozycja Kościoła Katolickiego jest równa innym kościołom i związkom wyznaniowym. Równości tej nie eliminuje nawet indywidualizm, a więc również daleko idące zróżnicowanie ukształtowania materialnoprawnych relacji dwustronnych z poszczególnymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Indywidualizm nie oznacza braku równości, ale jest jednym z jej immanentnych elementów, zgodnie z zasadą traktowania – równych równo, nierównych nierówno. Nie jest też uprzywilejowaniem, co jednoznacznie podważa tezy polityków o nadmiernym uprzywilejowaniu Kościoła Katolickiego.

Inaczej jest natomiast w kwestii instrumentarium służącego regulacji współpracy państwa polskiego oraz kościołów i związków wyznaniowych na tak określonych konstytucyjnych zasadach¹⁷. Tu pozycja Kościoła Katolickiego wobec pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych została zróżnicowana – nie tylko strukturalnie, ale i treściowo¹⁸.

W pierwszym kontekście, inaczej niż materialne zasady działania, regulują to po prostu odrębne przepisy. Dla Kościoła Katolickiego jest to ust. 4 do art. 25, a dla pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych jest to ust. 5 tego samego artykułu. I tak, o ile w jego przypadku zapis konstytucyjny mówi, że „*Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy*” (art. 25 ust. 4), o tyle „*Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę*

¹⁶ Są one oczywiście formalnie determinowane innymi przepisami Konstytucji RP. Zob. szerz. M. Olszówka, *op. cit.*, nota 90; por. L. Garlicki, *op. cit.*, nota 29-39; P. Tuleja, *op. cit.*, nota. 3; P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 152-172.

¹⁷ M. Olszówka, *op. cit.*, nota 100-119; Por. J. Krukowski, *Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim*, "Prawo Kanoniczne: Kwartalnik prawnohistoryczny" 2000, nr 43, s. 397-399.

¹⁸ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, nota 16-17.

Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami” (art. 25 ust. 5).

Z kolei różnica treściowa sprowadza się do wskazania odmiennych instrumentów służących określeniu stosunków między państwem a Kościołem Katolickim oraz między państwem a pozostałymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi działającymi na terytorium Polski¹⁹.

Znów jednak zróżnicowanie to nie może być określone jako dyskryminacyjne. Zostało bowiem ono oparte o cechę relewantną, jaką jest podmiotowość. Z perspektywy Kościoła Katolickiego chodzi tu o podmiotowość prawnomiędzynarodową, a z perspektywy kościołów i innych związków wyznaniowych o podmiotowość prawnokrajową (polską). Nie byłoby przecież możliwe zawarcie umowy międzynarodowej z kościołami czy związkami wyznaniowymi, które tej podmiotowości międzynarodowej nie mają. Nie są więc z tej perspektywy podmiotami równymi²⁰.

Za umową międzynarodową w stosunkach z Kościołem Katolickim przemawia także pewna historyczno-prawna tradycja, tak polska, jak i światowa²¹. Dlatego fakt oparcia się na instrumencie prawnomiędzynarodowym jest poszanowaniem istniejącego atrybutu, a nie przywilejem. Dlatego mimo swej specyfiki, także opiera się na równości. Tego rodzaju rozwiązanie byłoby dyskryminacyjne dopiero w sytuacji, gdyby jakiś inny kościół lub związek wyznaniowy posiadał status podmiotu prawa międzynarodowego, a państwo nie zapewniło mu takiej samej formuły jak Kościołowi Katolickiemu.

Natomiast już przedmiot regulacji zdefiniowany sformułowaniem „stosunki między państwem a Kościołem Katolickim należy rozumieć szeroko. Obejmuje on nie tylko relacje między organami państwa a organami Kościoła, ale raczej całokształt sytuacji prawnej. I ten aspekt jest ujednoczony podmiotowo – dotyczy tak Kościoła Katolickiego, jak i pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych.

¹⁹ B. Banaszak, *op. cit.*, nota 9 i 10.

²⁰ B. Banaszak, *op. cit.*, nota 9; P. Tuleja, *op. cit.*, nota. 3; K. Complak, *komentarz do art. 25*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska (red.), LexisNexis 2014, nota 4.

²¹ Uprzywilejowanie Kościoła Katolickiego w stosunkach międzynarodowych, w szczególności poprzez uprzywilejowanie pozycji jego przedstawicieli sięga Średniowiecza. Nie było to kontestowane nawet w okresach późniejszych, kiedy pojawiły się inne ruchy religijne. Do dziś, nawet jeśli nie w twardym prawie pisanym, znajduje to umocowanie w zwyczaju lub kurtuazji międzynarodowej np. dziekanem korpusu dyplomatycznego jest nuncjusz papieski, niezależnie od daty złożenia listów uwierzytelniających.

3. KOŚCIÓŁ KATOLICKI A STOLICA APOSTOLSKA: KWESTIA PODMIOTOWOŚCI

Konstytucja przewiduje, że umowa międzynarodowa regulująca stosunki z Kościołem Katolickim zostanie zawarta nie z samym Kościołem, ale literalnie ze Stolicą Apostolską.

Przyjęte rozwiązanie jest efektem skomplikowanej sytuacji, jaka wykształciła się w prawie międzynarodowym w perspektywie zbudowanej traktatami laterańskimi²². Chodzi tu o problem statusu kilku podmiotów: papieża, Stolicy Apostolskiej, Kościoła Katolickiego i państwa Watykan oraz ich wzajemnych relacji²³.

Powszechnie uznaje się, że status kościołów i wspólnot religijnych jest przedmiotem prawa krajowego państw. Prawo międzynarodowe nie odnosi się więc do niego. Wobec Kościoła Katolickiego problem komplikuje się. Wprawdzie on sam nie ma jednoznacznego statusu podmiotu prawa międzynarodowego, ponieważ ma nie tylko uniwersalny charakter, ale i reguluje swe funkcjonowanie w oparciu o prawo kanoniczne i prawo państwa, w którym funkcjonuje. Jednak elementem systemu normatywnego regulującego jego status są także właśnie konkordaty.

Kiedyś sytuacja konkordatów była jasna. Jako zawarte przez głowę Państwa Kościelnego, były umowami międzynarodowymi. Dziś składają się z norm uzgodnionych między państwem a samym Kościołem, reprezentowanym przez Stolicę Apostolską. Ich skutek opiera się na prawnomiędzynarodowej zasadzie *pacta sunt servanda*, co uprawnia do analogii do traktatów międzynarodowych. Są też często umocowane konstytucyjnie przez ich ratyfikację. Jednak z samego charakteru konkordatów nie można wywieść prawnomiędzynarodowej podmiotowości Kościoła Katolickiego. Logika nakazywałaby wręcz odwrotne

²² Były to: traktat koncyliacyjny, ustanawiający niezależne Państwo Watykan i przyznający suwerenną władzę nad państwem papieżowi; Konwencja o świadczeniach finansowych, kompensująca papieżowi utratę państwa w okresie 1870–1929; konkordat między Stolicą Apostolską a Włochami. W 1947 r. włączono traktaty laterańskie do konstytucji włoskiej. W dniu 19 lutego 1984 r. zostało zawarte między Republiką Włoską a Stolicą Apostolską porozumienie uzupełniające traktaty laterańskie.

²³ D. Anzilotti, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Berlin–Leipzig 1929, s. 103; Por. poglądy współczesne w doktrynie kanonicznej: J. Krukowski, *op. cit.*, s. 390-391; J. Krukowski, *Osobowość prawna Kościoła Katolickiego w relacji do państwa*, "Rocznik Nauk Społecznych - Z Katolickiej Nauki Społecznej" 1980, t. VIII, s. 8-9; P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 194-203.

myślenie – konkordaty będą umowami międzynarodowymi, jeśli Kościół będzie miał podmiotowość prawnomiędzynarodową²⁴.

Konkordaty w imieniu Kościoła Katolickiego zawiera Stolica Apostolska. Nie ma ona osobowości prawnej w prawie krajowym żadnego państwa, nawet gdyby Kościół taką osobowość prawnokrajową posiadał. Jest związana z Kościołem Katolickim, ponieważ jest jego najwyższym organem. Interpretuje się ją jako władzę zwierzchnią papieża nad Kościołem.

Nazwa „Stolica Apostolska” jest zdefiniowana w Kodeksie Prawa Kanonicznego, gdzie w kanonie 361 czytamy, że kontekst ten obejmuje „nie tylko Biskupa Rzymskiego, lecz także – o ile nie wynika co innego z natury rzeczy lub z kontekstu - Sekretariat Stanu, Radę Publicznych Spraw Kościoła, jak również inne instytucje Kurii Rzymskiej”²⁵. Z kolei pod nazwą „Kurii Rzymskiej” kryją się: Papieski Sekretariat Stanu, Rada Publicznych Spraw Kościoła, Kongregacje, Trybunały oraz inne instytucje, których strukturę i kompetencje określa ustawa szczególna. Jest to więc katalog otwarty²⁶.

W doktrynie prawa międzynarodowego Stolicę Apostolską uznaje się za podmiot bez terytorium, którego podmiotowość została ukształtowana historycznie. To historyczno-polityczne uwarunkowania postawiły Stolicę Apostolską w specyficznej sytuacji²⁷. Do 1871 r. w osobie papieża personifikowały się dwa władztwa: świeckie i kościelne. Spajało to także relacje międzynarodowe. Ale w XIX w. podmiotem prawa międzynarodowego było już jednak jednoznacznie Państwo Kościelne, nie papież. Ten ostatni był jedynie głową państwa. Pozycja ta służyła mu jednak do wzmocnienia aktywności w sferze religijnej, co w chrześcijańskiej Europie było naturalne. Z kolei sfera religijna legitymizowała władzę świecką,

²⁴ M. Muszyński, *Prawo międzynarodowe w ujęciu historycznym. T. III. Prawo międzynarodowe uniwersalne*, Warszawa 2022, s. 109; por. D. Anzilotti, *op. cit.*, s. 104; Por.: L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1927, s. 146; Sam Anzilotti uznaje prawnomiędzynarodową podmiotowość Kościoła Katolickiego, przynajmniej z perspektywy traktatów laterańskich, a zawarcie konkordatu włoskiego jako konsekwencję tej podmiotowości.

²⁵ Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r., kanon 361, Kodeks Prawa Kanonicznego. (lex.pl) (20.03.2021); Porównaj też: L. Ehrlich, *op. cit.*, s. 147.

²⁶ Por.: M. Muszyński, *op. cit.*, s. 110; Zob. też: P. Bogacki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 36–38; K. Kuc, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Stolicy Apostolskiej i Państwa Miasta Watykańskiego – zarys problematyki*, [w:] *W murach Wiecznego Miasta – między państwem a Kościołem*, M. Łukasik, D. Mickiewicz (red.), Kraków 2011, s. 50–51. P. Sobczyk, tamże, s. 202–204.

²⁷ Patrz szerzej: M. Banaszak, *Historia Kościoła Katolickiego*, t. 1–4, Warszawa 1986–1991.

przypisując państwu zadanie wspierania władzy papieskiej, co te ostatnie realizowały wielokrotnie w drodze interwencji²⁸. W 1871 r. władztwo papieskie ograniczyło się jedynie do władzy Stolicy Apostolskiej. Przywileje i immunitety nadane przez prawo włoskie oraz uznanie innych państw konstituowały jednak papieską podmiotowość, aczkolwiek w zakresie węższym niż przed 1871 r., zarówno od strony przedmiotowej, jak i podmiotowej.

Zmiany w tej sferze nastąpiły po zawarciu traktatów laterańskich²⁹. Przywrócenie państwowości w postaci Watykanu znów rozszerzyło zakres przedmiotowy aktywności papieża w relacjach międzynarodowych poprzez unię personalną dwóch podmiotów: Stolicy Apostolskiej i władzy państwowej państwa Watykan. Zasadniczo uznaje się, że efektem tych rozwiązań jest reasumpcja pozycji Stolicy Apostolskiej z okresu sprzed 1871 r.³⁰

Dziś prawnomiędzynarodowego charakteru konkordatu i innych traktatów zawieranych czy to przez Stolicę Apostolską, czy przez Watykan, już się nie podważa. Nie podnosi się też żadnych wątpliwości co do podmiotowości, jeśli nie Kościoła Katolickiego, to przynajmniej Stolicy Apostolskiej. Takie minimum prawne potwierdza zapis w art. 25 ust. 4 Konstytucji RP, gdzie mowa właśnie o umowie międzynarodowej zawartej ze Stolicą Apostolską.

4. UMOWA MIĘDZYNARODOWA JAKO INSTRUMENT REGULACJI STOSUNKÓW MIĘDZY PAŃSTWEM POLSKIM A KOŚCIOŁEM KATOLICKIM I JEJ KRAJOWE SKUTKI

Podmioty prawa międzynarodowego opierają swoje stosunki na prawie międzynarodowym. Jest specyfiką prawa międzynarodowego, że podmioty tego systemu tworzą normy postępowania same dla siebie.

Jednym z kluczowych narzędzi tworzenia prawa międzynarodowego rządzącego relacjami podmiotów jest umowa międzynarodowa i do umowy międzynarodowej jako takiej odsyła właśnie omawiany w niniejszym tekście zapis

²⁸ M. Muszyński, *op. cit.*, s. 110. Por. D. Anzilotti, *op. cit.*, s. 106.

²⁹ Nt. relacji między Stolicą Apostolską a państwem włoskim patrz: L. Ehrlich, *op. cit.*, s. 147–149.

³⁰ Pozycja Stolicy Apostolskiej do czasu traktatów laterańskich zob. L. Oppenheim, *International Law*, t. 1, London-New York-Bombay-Calcuta-Madras 1920, s. 182-188; Por. L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *International Law*, t. 1, London-New York-Toronto 1955, s. 229. W Polsce zob.: M. Muszyński, *op. cit.*, s. 111. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 77; Jednak w doktrynie polskiej toczy się dyskusja, dzieląca znawców na zwolenników: monizmu (jednej podmiotowości), pozostających na stanowisku, że Stolica Apostolska skonstruowała podmiotowość Watykanu, oraz dualizmu (podwójnej podmiotowości); W. Jakubowski, *Podstawowe akty ustrojowe Państwa Miasta Watykańskiego*, Pułtusk-Warszawa 2004, s. 15–16; Zob. też P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 205-211.

konstytucyjny (art. 25 ust. 4). Fakt, że umowa ta uzyskuje nazwę konkordat wynika z pewnej tradycji historycznej, gdzie od czasów Średniowiecza, do katalogu uprawnień papieskich należało prawo do zawierania konkordatów. Historycy za pierwszy konkordat uznają traktat wormacki z 23 września 1122 r. stanowiący ugodę między cesarzem Henrykiem V (1111-1125), a papieżem Kalikstem II (1119-1124) w sprawie świeckiej inwestytury duchowieństwa³¹. Jednak pierwszymi traktatami posiadającymi w nazwie tytuł „konkordat”, były konkordaty z Konstancji z 15 kwietnia 1418 r., zawarte – choć tylko na 5 lat z „narodem” niemieckim i „narodem” łacińskim (francuskim)³². Kolejnym był konkordat z Wiednia (1448)³³.

Z perspektywy etymologicznej, nazwa konkordat pochodzi od łacińskiego słowa *concordare*, które znaczy „zgodzić się”. Z prawniczej perspektywy oznacza ona umowę zawartą między Stolicą Apostolską a jakimś państwem dla „zgodnego uregulowania spraw interesujących oba podmioty”, bez względu na treść, zawartą na zasadzie partnerstwa i wywierającą skutki dla obu stron³⁴.

Prawo międzynarodowe nie reguluje kwestii wyboru nazwy dla umowy międzynarodowej. Nie ma w nim też jednoznacznej i jednolitej definicji umowy międzynarodowej. Istnieje jedynie powszechna zgoda na pewne minimum konstrukcyjne. Stanowią je dwie części składowe (przesłanki), które muszą istnieć łącznie, aby akt stanowił umowę międzynarodową. Chodzi tu o to, by porozumienie tworzące prawa i obowiązki było:

- zawarte między podmiotami prawa międzynarodowego oraz
- regulowane prawem międzynarodowym.

Interesujący nas kontekst, czyli nazwa takiego porozumienia, nie jest ważna.

³¹ Cesarz zrzekł się prawa wyboru biskupów, przekazując je kapitułom katedralnym. Symbolem władzy biskupiej był pierścień i pastorał, wręczane przez papieża. Biskup otrzymywał jednak od cesarza uprawnienia władzy świeckiej, co symbolizowało z kolei wręczenie mu berła w momencie składania hołdu cesarzowi; zob. W. Grewe, *Res Publica Christiana. Vom Wesen der mittelalterlichen Völkerrechtsordnung*, "Europäische Revue" 1940, nr 16, t. 2, s. 607. Z. N. Brooke, *Germany under Henry IV and Henry V.*, [w:] *The Cambridge Medieval History, T. V The Contest of Empire and Papacy*, red. J. B. Bury, J. R. Tanner, C. W. Previte-Orton, Z. N. Brooke (red.), Cambridge 1926, s. 163.

³² W. Grewe, *op. cit.*, s. 607; porównaj: Z. N. Brooke, *Gregory VII and The First Contest Between Empire and Papacy*, [w:] *The Cambridge Medieval History...*, s. 107; Patrz też szerzej: W. T. Waugh, *The Councils of Constance and Basle.* [w:] *The Cambridge Medieval History, T. VIII The Close of The Middle Age*, J. B. Bury, C. W. Previte-Orton, Z. N. Brooke (red.), Cambridge 1936, s. 18 (fragmenty: Concordats with the "nations").

³³ W. T. Waugh, *op. cit.*, s. 43; w Polsce zob.: M. Muszyński, *op. cit.*, s. 104; P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 219-221.

³⁴ M. Muszyński, *Prawo międzynarodowe w ujęciu historycznym. T. I. Pseudorezimy prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019, s. 339; zob. szerz.: J. Krukowski, *Kościół i Państwo*, Lublin 2000, s. 182; J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, s. 388-390. J. Krzywowska, *op. cit.*, s. 177-178; P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 222.

Jest to kwestia terminologii, a nie istoty aktu³⁵. O istocie aktu decyduje jedynie zamiar³⁶. Zresztą sam system zna wiele nazw typu: konwencja, traktat, układ, umowa, akt, statut, protokół, prowizorium, memorandum itp.³⁷ Co więcej, w przyjmowaniu nazwy nie ma żadnej logiki, a dominuje tradycja i wola stron. Wręcz przeciwnie, właściwie w tym całym bałaganie nazewnictwa, jedynie nazwa „konkordat” jest trwale przypisana do umów między Stolicą Apostolską a państwami³⁸. I to na zasadzie wyłączności.

Konkludując ten kontekst można stwierdzić, że w ten sposób konkordat wpisuje się w dopuszczalne prawem międzynarodowym kształtowanie nazwy umowy międzynarodowej w zależności od państwowej decyzji i od samego jej przedmiotu.

O wiele ważniejsze od nazwy jest miejsce konkordatu w polskim porządku prawnym. O miejscu tym decyduje sposób związania się przez państwo, uzależniony z kolei od przedmiotu regulacji. Konkordat z 28 lipca 1993 r. został przyjęty przez Polskę w drodze ratyfikacji w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, a więc za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Z tej perspektywy, Konkordat stał się jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce (art. 87 Konstytucji). Jego pozycję w płaszczyźnie obowiązywania prawa, względem innych źródeł prawa (miejsce w hierarchii) określa art. 188 Konstytucji, gdzie czytamy, że „*Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:*

- (1) *zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,*
- (2) *zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, (...)*”.

Jak widać pozycjonuje on konkordat jako umowę międzynarodową poniżej Konstytucji, ale jako umowę ratyfikowaną za zgodą w ustawie nad ustawami.

Z kolei w płaszczyźnie stosowania prawa, pozycję konkordatu kreuje art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, który wprowadza warunki (ust. 1) i zasady (ust. 2) bezpośredniego stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych. Czytamy tam:

1. *Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku*

³⁵ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*. Warszawa 2006, s. 36; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Warszawa 1999, s. 29.

³⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 33.

³⁷ Zob. art. 2 ust. 1 pkt a Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Dz. U. 1990, Nr 74, poz. 439 i 440

³⁸ A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 36.

prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. *Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.*

W ten sposób, po spełnieniu warunku ogłoszenia, Konkordat z 28 lipca 1993 r. nabiera – co do zasady – cechy bezpośredniej stosowalności z dodatkowym przymiotem pierwszeństwa w przypadku kolizji z ustawami.

W tym miejscu warto odrobinę szerzej omówić cechę bezpośredniej stosowalności Konkordatu w krajowym porządku prawnym. Dotychczasowa doktryna komentuje to poprzez cechę kompletności przepisu konkordatowego jako przesłanki dla stosowalności³⁹. Istotnie, kompletność przepisu wyrażająca się w jednoznacznym ukształtowaniu treści tworzącej określone prawo lub obowiązek, jest obiektywną cechą wymaganą samoegzekwowalności przepisu z perspektywy prawnomiędzynarodowej (*selfexecuting treaty*). Jest to jednak pojęcie inne niż bezpośrednie stosowanie⁴⁰.

Z kolei bezpośrednie stosowanie w krajowym porządku prawnym umów międzynarodowych opiera się w pierwszym rzędzie o wolę państwa, którą uzewnętrznia zapisane w art. 91 ust. 1 *in fine* Konstytucji zastrzeżenie „*chyba, że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy*”. Dopiero kiedy państwo nie skorzysta z możliwości pozbawienia Konkordatu charakteru bezpośredniej stosowalności właśnie poprzez uzależnienie jego stosowania od ustawy, drugą ważną cechą jest zdolność techniczna, czyli kompletność normy z perspektywy regulacji praw i obowiązków podmiotów krajowych.

Oczywiście, zasadniczo uzależnienia od wydania ustawy, jako intencji państwa jako strony umowy międzynarodowej, a w tym przypadku Konkordatu, należy szukać przede wszystkim w umowie, ewentualnie w dokumentach negocjacyjnych, a w ostateczności wywodzona poprzez treść i kształt przepisów⁴¹. Jednakże nie wolno pominąć faktu, że art. 25 ust. 4 ustawy mówi:

„Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”.

Takie sformułowanie, w szczególności w świetle wcześniejszych ustępów tego przepisu, głównie zasady poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności,

³⁹ Zob. np. J. Krukowski, *Ocena skutków Konkordatu...*, s. 56.

⁴⁰ M. Muszyński, *Konstytucyjne granice bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej przez sądy w Polsce*, "Prokuratura i Prawo" 2023, nr 1, s. 16-19.

⁴¹ Zob. szerz., *ibidem*, s. 28.

nie pozwala odczytywać roli ustawy jako równoległego do Konkordatu instrumentu przysługującego państwu do regulacji pozycji Kościoła Katolickiego. Przy najmniej w zakresie uregulowanym Konkordatem, ustawa musi służyć jako akt wykonujący uzgodnienia konkordatowe. W ten sposób bezpośrednie stosowanie Konkordatu jest minimalizowane, bo ten zapis konstytucyjny pozwala państwu na kształtowanie ustawą uzgodnień konkordatowych. Chociaż należy zastrzec, że powinno to się odbywać w sposób zgodny z Konkordatem i w jego granicach⁴².

Natomiast pozakonkordatowe próby regulowania funkcjonowania Kościoła Katolickiego w ustawie mogą być oceniane jako naruszające zasadę konsensualizmu, co również – z uwzględnieniem jej roli w perspektywie art. 91 ust. 1 Konstytucji – pozycjonuje ustawę jako konieczny akt pomocniczy dla Konkordatu⁴³.

5. MOŻLIWOŚĆ WYPOWIEDZENIA KONKORDATU Z 28 LIPCA 1993 R. W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I WPŁYW OBOWIĄZKU KONSTYTUCYJNEGO NA PRAWO DO WYPOWIEDZENIA

Zgodnie z prawem międzynarodowym i mimo zawarcia umowy w ramach swobody zawierania umów przez podmioty prawa międzynarodowego, wygaśnięcie umowy może zasadniczo nastąpić tylko dwóch przypadkach⁴⁴:

- po pierwsze, na podstawie samej umowy, czyli znajdującej się w nim klauzuli wypowiedzenia, ewentualnie po upływie określonego w nim terminu lub po spełnieniu określonego w nim warunku;
- po drugie, na zasadach określonych w prawie międzynarodowym.

Przy czym dla skuteczności nie jest wymagana żadna specjalna forma wyrażenia zgody na wygaśnięcie. Nie jest regułą prawa międzynarodowego – co często słyszymy w ustach polityków – że musi to mieć miejsce poprzez tzw. *actus contrarius*, czyli w takiej samej formie, w jakiej traktat został zawarty⁴⁵.

Jedną z form wygaśnięcia umowy międzynarodowej jest jej wypowiedzenie.

⁴² Zob. art. 10, art. 12, art. 14, art. 17 Konkordatu.

⁴³ Potwierdza to również analiza porównawcza z perspektywy art. 25 ust. 5, gdzie rozwiązania ustawowe dotyczące innych kościołów i związków wyznaniowych są oparte o uprzednie przyjęcie umowy prawa krajowego; nt. charakteru takiej umowy zob.: B. Banaszak, *op. cit.*, nota 11.

⁴⁴ Por. art. 42 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, z zastrzeżeniem, że Stolica Apostolska jako strona Konkordatu nie jest państwem. W tej sytuacji właściwym reżimem prawa międzynarodowego będą reguły zwyczaju międzynarodowego, który w procesie kodyfikacji został ujęty w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

⁴⁵ A. Wyzumaska, *op. cit.*, s. 425.

Konkordat komplikuje tę sprawę ponieważ nie zawiera w swej treści przepisu określającego możliwości wypowiedzenia. Co więcej, jego treść wskazuje, że został on zawarty na czas nieokreślony (bezterminowo). Taki stan prawny kusi do automatycznego wyprowadzenia wniosku, że wypowiedzenie Konkordatu nie jest możliwe i zamknięcia badanego problemu.

Wniosek ten byłby jednak zbyt prosty. Owszem, klasyczne koncepcje prawa międzynarodowego działają na rzecz Konkordatu - przewidują, że umowy międzynarodowej, która nie zawiera możliwości wypowiedzenia, wypowiedzieć się nie da⁴⁶. Dziś jednak ten pogląd ewoluował i dopuszcza wypowiedzenie, także mimo braku stosownej klauzuli, jeżeli umowa nie ma charakteru trwałej regulacji danej sprawy. Tym samym decyduje o tym charakter umowy i faktyczna wola jej stron. Zmianę tą potwierdza nie tylko doktryna⁴⁷, ale też zapis w art. 56 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁴⁸ i orzecznictwo⁴⁹. Jest więc to utrwalona norma prawnomiędzynarodowa. Bezwzględnie do umów trwałych zalicza się te chroniące wartości uniwersalne, jak np. prawa człowieka, lub umowy o ważnym i rozstrzygającym charakterze prawnym, jak np. traktaty graniczne, traktaty o cесji, traktaty pokoju itp.⁵⁰

Tym samym z perspektywy prawa międzynarodowego sam brak w Konkordacie przepisu mówiącego o wypowiedzeniu wcale jeszcze nie blokuje ostatecznie możliwości jego wypowiedzenia. Zależy ono bowiem od jego charakteru i ustalenia zamiaru stron tego aktu.

Z analizy treści Konkordatu jasno wynika, że strony nie miały zamiaru umożliwienia wygaśnięcia Konkordatu w drodze wypowiedzenia. Wskazują na to cztery kwestie:

- po pierwsze, racjonalność działania państwa;

⁴⁶ Zob. M. Frankowska, *Wypowiedzenie umowy międzynarodowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976, s. 134 i n.; por. A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 430.

⁴⁷ Zob. szerz. L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *op. cit.*, s. 938; por. współcześnie: W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 377.

⁴⁸ Art. 56. *Wypowiedzenie lub wycofanie się z traktatu niezawierającego postanowienia dotyczącego wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się*: 1. *Traktat, który nie zawiera postanowienia dotyczącego jego wygaśnięcia i nie przewiduje wypowiedzenia ani wycofania się z niego, nie podlega wypowiedzeniu ani wycofaniu się z niego, chyba że: a) ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się, bądź; b) prawa do wypowiedzenia lub wycofania się można domniemywać się z charakteru traktatu.*; 2. *Strona powinna notyfikować co najmniej na dwanaście miesięcy naprzód swój zamiar wypowiedzenia traktatu lub wycofania się z niego na podstawie ustępu 1.*

⁴⁹ Sprawa Gabcikovo-Nagymaros, ICJ Report 1997, par. 100.

⁵⁰ Istnieją też umowy, co do których możliwość wypowiedzenia domniemywa się z ich charakteru np. umowy gospodarcze, o przyjaźni i współpracy, czy o poddaniu się państwa jurysdykcji trybunałów międzynarodowych

- po drugie, sytuacja polityczna i kontekst historyczny;
- po trzecie, przedmiot umowy;
- po czwarte, zapis konstytucyjny fundujący obowiązek oparcia wzajemnych stosunków właśnie o umowę międzynarodową.

Pierwsza z przesłanek jest oczywista. Umowa była negocjowana przez profesjonalne organy państwa i trudno zakładać, że chcąc zapewnić możliwość wypowiedzenia, negocjatorzy nie wprowadzili do niej stosownej klauzuli. Zresztą nie można tu nawet podnieść zarzutu politycznego, związanego z poglądami rządzących wtedy polityków. Tego rodzaju wolę można było wyrazić jednostronnie nawet na etapie ratyfikacyjnym, kiedy w Polsce rząd i prezydent pochodzili z lewej strony sceny politycznej⁵¹. Dlatego brak formalny ujawnienia takiego zamiaru przez strony, jak i istota prawa międzynarodowego w tej kwestii, ustanawia domniemanie na rzecz chęci przyjęcia trwałego rozwiązania i braku woli wypowiedzenia w przyszłości.

Druga ma oczywiście charakter oceny i subiektywny. Opieram ją na tradycji regulacji konkordatowych między państwem polskim a Kościołem Katolickim, ale też politycznym zamiarze przyjęcia Konkordatu. Przypomnę tu, że nawet kontestująca Konkordat lewica, która rządziła państwem w okresie między jego podpisaniem a ratyfikacją, podnosiła wiele zarzutów, ale nie zablokowała ostatecznie samej ratyfikacji. Co więcej, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego starała się dopasować rozwiązania projektu przygotowywanej konstytucji do Konkordatu⁵².

Trzecia przesłanka wynika z przedmiotu umowy, którego – obok części organizacyjnych - ważną częścią jest szeroko rozumiana wolność religijna, a więc immanentny i jeden z najstarszych fragmentów tzw. praw człowieka. Konkordat jest więc umową z kategorii umów o prawach człowieka⁵³. Prawa człowieka jako wartość uniwersalna nadają traktatom międzynarodowym charakter trwały, przy braku stosownej klauzuli wręcz niewypowiadalny

Jednak niezależnie od powyższego, za trwałym charakterem Konkordatu przemawia najbardziej czwarta, formalna przesłanka, czyli treść art. 25 ust. 4 Konstytucji RP. Wpisanie do niego umowy międzynarodowej, czyli instrumentu opartego o zgodną wolę stron i poddanego reżimowi prawa międzynarodowego,

⁵¹ Są poglądy, że nawet do umów dwustronnych możliwe jest złożenie zastrzeżenia. Samo zastrzeżenie składa się do końca procedury wiązania się traktatem, czyli w tym przypadku ratyfikacji.

⁵² Zob. J. Krukowski, *op. cit.*, s. 52; por. P. Sobczyk *op. cit.*, s. 258-279.

⁵³ Zob. J. Krukowski, *op. cit.*, s. 400-401; por. analiza treści Konkordatu: J. Krzywkowska, *op. cit.*, s. 180-184.

jest wyrazem świadomego samoograniczenia państwa na poziomie ustrojowym. Stanowi więc blokadę prawną i to nie tylko dla państwa, ale i Kościoła Katolickiego. Owszem, państwo nie może wypowiedzieć Konkordatu, ale Kościół Katolicki również nie może, bo jeśli chce działać w Polsce, musi to robić na podstawie umowy międzynarodowej. Jest to blokada przyjęta świadomie, bo stworzona jeszcze przed ostatecznym związaniem się państwa, czyli procedurą ratyfikacji Konkordatu.

6. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując temat należy podkreślić, że postawiona we wstępie teza została całkowicie udowodniona. Zarówno treść Konkordatu, jak i standardy prawa międzynarodowego nie pozwalają na jego wypowiedzenie. Pozycję Konkordatu wzmacnia zapis konstytucyjny, który wprowadza Konkordat w płaszczyznę ustrojowego kształtu państwa, tworząc zasady działania Kościoła Katolickiego w Polsce.

Prowadzi to do wniosku, że wypowiedzenie Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską z 28 lipca 1993 r. nie jest możliwe bez uprzedniej zmiany Konstytucji RP. A to ostatnie wymaga nie tylko zastosowania specjalnych procedur konstytucyjnych, ale też akceptacji większości konstytucyjnej. Innymi słowy, dla wypowiedzenia Konkordatu konieczne byłoby dokonanie zmiany ustrojowej⁵⁴, która jednocześnie stworzyłaby nowe ramy dla działania Kościoła Katolickiego w Polsce. Szczególnie w perspektywie gwarancji innych wolności konstytucyjnych.

Tego rodzaju stan prawny całkowicie dyskwalifikuje pojawiające się polityczne pomysły nt. jednostronnego wypowiedzenia i kwalifikuje je do grona wystąpień nieodpowiedzialnych i prowokacyjnych, godzących w prawo międzynarodowe, a może nawet i Konstytucję RP. Jedynym możliwym działaniem związanym z Konkordatem jest zmiana jego kształtu w drodze renegeacji lub umów uzupełniających, co zresztą sam Konkordat ułatwia⁵⁵. W tej ostatniej kwestii można mieć tylko jedną wątpliwość. Skoro zasada konsensualizmu zakłada, by sprawy wyznaniowe były regulowane po uprzednim zawarciu konsensusu między danym związkiem wyznaniowym a państwem. I w art. 25 ust. 4 ten konsensus jest

⁵⁴ Abstrahując tu od zawarcia nowego konkordatu wygaszającego jednocześnie stary konkordat. Ale to już tylko kwestia techniczna. Konkordat musi być zawarty.

⁵⁵ Art. 27 Konkordatu mówi: „Sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Ukladającymi się Stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską”; Zob. szerz.: P. Sobczyk, *op. cit.*, s. 284-288.

wyrażany w ramach umowy międzynarodowej (konkordatu) z uwagi na specyfikę Kościoła Katolickiego, a w art. 25 ust. 5 - w ramach umowy między Rządem a związkiem wyznaniowym, to przy takim założeniu uzgodnienia konkordatowe są właśnie tą sferą konsensusu dla regulacji wyznaniowych w ustawach dotyczących Kościoła Katolickiego. Powstaje więc pytanie, czy inne umowy między Rządem RP a Episkopatem RP zmierzające do uregulowania danych zagadnień w ustawie będą tu wyjściem poza art. 25 ust. 4 Konstytucji? Czy konstytucyjna zasada konsensualizmu pozwala na delegację kompetencji przez Konkordat? Ale to już całkiem inny problem.

PROF UKSW LIB. DOC. MARIUSZ MUSZYŃSKI,
DIRETTORE DELLA CATTEDRA DI DIRITTO DIPLOMATICO
E DIPLOMAZIA PUBBLICA
DELL'UNIVERSITÀ CARDINALE STEFAN WYSZYŃSKI

OBBLIGO COSTITUZIONALE DI REGOLARE IL FUNZIONAMENTO DELLA CHIESA CATTOLICA IN POLONIA IN UN ACCORDO INTERNAZIONALE

1. INTRODUZIONE

La Polonia è un Paese in cui la regolamentazione concordataria dei rapporti con la Chiesa cattolica appartiene a una tradizione storica. Le radici di questa tradizione risalgono alla Confederazione polacco-lituana. I primi due documenti chiamati concordati, creati all'epoca, regolavano il personale dei benefici ecclesiastici. Furono stipulati durante il regno di Sigismondo Augusto. Un altro regolamento fu adottato durante il regno di Augusto III di Polonia¹.

Questa tradizione fu interrotta dalle spartizioni del territorio polacco. Dopo la riconquista dell'indipendenza, il tema del concordato tornò all'ordine del giorno in ambito politico, anche se non più solo sul piano giuridico-internazionale, ma anche su quello costituzionale. Nel primo contesto, il relativo atto

¹ Avevano la forma di risoluzioni parlamentari e di bolle papali di approvazione: la bolla *Romanus Pontifex* di Leone X (1° luglio 1519), la bolla *Cum singularum* di Clemente VII (1° dicembre 1525) e la bolla *Summi atque aeterni* di Clemente XII (13 settembre 1737). Cfr. J. Krajczyński, *Konkordat między Polską a Stolicą Apostolską jako forma pokojowego i konsensualnego określenia wzajemnych relacji i sytuacji prawnej katolików mieszkających na terytorium Rzeczypospolitej*, "Prawo Kanoniczne: Kwartalnik prawno-historyczny" 2020, n. 4, p. 89-137; W. Uruszczyk, *Konkordaty nienazwane i nazwane w Polsce przedrozbiorowej*, [in:] *Konkordaty polskie. Historia i teraźniejszość*, J. Krukowski [ed.], Lublin 2019, s. 70-71. J. Krzywkowska, *Konkordat jako element systemu polskiego prawa wyznaniowego*, "Studia Prawnoustrojowe" 2019, n. 46, p. 179.

fu negoziato e sottoscritto il 10 febbraio 1925², mentre nel secondo, l'adozione del concordato fu preceduta dall'introduzione dell'articolo 114 nella Costituzione di marzo, che annunciava la regolamentazione dei rapporti dello Stato con la Chiesa "sulla base di un accordo con la Santa Sede".

La Seconda guerra mondiale e, di conseguenza, il regime comunista non solo interruppero questa tradizione, ma addirittura portarono all'annullamento illegale Concordato del 1925.³ Il rapporto tra lo Stato e la Chiesa cattolica fu sottoposto alla politica nazionale.

Il nuovo Concordato tra la Repubblica di Polonia e la Santa Sede, fu firmato solo dopo la caduta del comunismo, il 28 luglio 1993⁴. Quando fu stipulato, l'epoca era politicamente turbolenta e il Concordato stesso divenne uno degli argomenti di un'accesa controversia. Le obiezioni sollevate all'epoca erano rivolte sia al suo contenuto sostanziale sia alla procedura adottata, ritenuta da alcuni discutibile. Nemmeno la ratifica preceduta dall'adozione di una nuova Costituzione fu in grado di calmare la situazione, anche se creò una base favorevole, definita sulle disposizioni della Costituzione di marzo.

Il problema della validità del Concordato continua a riemergere nel dibattito pubblico ancora oggi. È interessante notare che il Concordato viene criticato non solo dalla sinistra della scena politica polacca, ma anche dai rappresentanti della Chiesa. Tuttavia, mentre la Chiesa solleva dubbi sulla sua attuazione, la sinistra afferma sistematicamente che esso introduce privilegi ingiustificati a favore della Chiesa cattolica e di conseguenza ne chiede la profonda rinegoziazione o la disdetta⁵.

Tali tesi radicali, tuttavia, sollevano seri dubbi. Ci si chiede infatti se la disdetta sia possibile nella realtà giuridica moderna. Naturalmente, nel diritto internazionale, la rinegoziazione di qualsiasi accordo internazionale, o addirittura il suo annullamento, dipende dalla volontà consensuale di entrambe le parti. Tuttavia, la disdetta unilaterale non è così semplice, anche se è ammessa in alcune eccezioni. Inoltre, in questo caso particolare, la possibilità di disdire unilateralmente questo rapporto giuridico è influenzata non solo dal diritto internazionale stesso, ma anche da specifiche disposizioni della Costituzione polacca.

² R. Węgrzyn, *Kontrowersje wokół polskiego konkordatu*, "Politeja" 2014, nr 3, p. 382-383.

³ M. Muszyński, *Zerwanie Konkordatu z 1925 r.*, "Słowo", Berlin 1999, p. 5-17.

⁴ G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998, n. 51, voce 318.

⁵ Vedi ad es. Nitras: *Polska powinna jednostronnie wypowiedzieć konkordat*. Rz. 28.08.2022 (23.07.2023, versione elettronica); Lewica *chce renegocjować konkordat*, "Gazeta Prawna" 3.03.2023 (24.07.2023, versione elettronica), *Konwencja lewicy. Zandberg wskazuje: To jest twardy warunek współpracy*, "Do Rzeczy" (29.07.2023; versione elettronica).

Sul Concordato esistente tra la Repubblica di Polonia e la Santa Sede sono stati scritti moltissimi studi. L'oggetto di questo elaborato, tuttavia, è una questione non discussa in modo sostanzialmente approfondito nemmeno nei libri e nei commenti più ampi, ossia il tentativo di ricostruire la posizione giuridica, internazionale e costituzionale di questo atto, con l'intento di fornire una risposta a coloro che chiedono se il Concordato possa essere disdetto dalla Polonia. La tesi del presente articolo può essere racchiusa in due frasi: lo Stato polacco e la Chiesa cattolica sono costituzionalmente condannati a funzionare sulla base di un accordo internazionale e, nella misura in cui possono regolarne il contenuto e la portata, non possono abbandonarlo nell'attuale stato giuridico (giuridico internazionale e costituzionale). Come conseguenza di questa tesi, le divagazioni degli ambienti politici di sinistra sulla disdetta unilaterale del Concordato da parte dello Stato polacco dovrebbero essere viste come un annuncio di una violazione del diritto. Sia del diritto internazionale che di quello interno - a livello della Costituzione polacca.

2. BASE COSTITUZIONALE: UGUAGLIANZA SOSTANZIALE, SPECIFICITÀ STRUMENTALE

La base giuridica fondamentale per l'azione della Chiesa cattolica in Polonia è l'articolo 25 della Costituzione polacca. Il suo testo riporta due contesti che regolano questa materia:

- in primo luogo, stabilisce i principi che definiscono lo status giuridico delle chiese e delle altre associazioni religiose in Polonia;
- in secondo luogo, indica gli strumenti legali per la cooperazione dello Stato con le chiese e le associazioni religiose.

Nel primo caso, si tratta di⁶:

- principio dell'uguaglianza dei diritti delle chiese e delle altre associazioni religiose;
- principio dell'imparzialità delle autorità pubbliche;

⁶ Per approfondimenti: P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczypospolitą Polską a Kościołem Katolickim*, Warszawa 2013, p. 107-172; cfr. L. Garlicki, *komentarz do art. 25*, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. I, nota 10; cfr. J. Krukowski, *Ocena skutków Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, "Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2006, t. III, n. 3, p. 53-56; A. Tabak, *Fundamentalne zasady relacji państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w świetle art. 25 Konstytucji RP z 1997 r.* "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2018, t. LXV, n. 2, p. 267-276.

- principio della libertà di espressione delle convinzioni religiose, filosofiche e ideologiche nella vita pubblica;
- principio del rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza reciproca dello Stato e delle chiese e delle altre associazioni religiose, ciascuna nel proprio ambito;
- principio della cooperazione tra lo Stato e le Chiese e le altre associazioni religiose per il bene dell'uomo e il bene comune;
- principio del consensualismo e del bilateralismo.

Il primo principio significa “uguali diritti”. Si tratta quindi dell'uguaglianza dei diritti detenuti, che non sono tanto “identici”, poiché in ultima analisi non abbiamo a che fare con i medesimi soggetti, quanto “gli stessi”. Si tratta quindi di uguaglianza nel senso di parità di diritti. Non è possibile differenziare i diritti delle chiese (compresa la Chiesa cattolica) e delle associazioni religiose, perché l'uguaglianza è determinata da una caratteristica essenziale comune.⁷ Tuttavia, poiché alla luce della Costituzione della Repubblica di Polonia l'uguaglianza non è di natura assoluta, ci possono essere circostanze per la differenziazione quando essa è giustificata da argomenti convincenti e serve alla realizzazione dei valori e dei principi costituzionali. La Corte Costituzionale ha spiegato che la differenziazione delle norme giuridiche nella misura in cui è giustificata dalla diversa situazione di fatto delle singole chiese e associazioni religiose. Il principio dell'uguaglianza dei diritti si realizza di conseguenza anche concordando, a seguito di negoziati, norme giuridiche che tengano conto dello sviluppo storico della situazione delle chiese e delle associazioni confessionali⁸.

Il principio dell'imparzialità di opinione da parte delle autorità pubbliche indica la natura dell'atteggiamento dello Stato nei confronti delle persone che esercitano i loro diritti di libertà religiosa (articolo 53 della Costituzione della Repubblica di Polonia) e la fornitura di opportunità di culto alle chiese e alle associazioni religiose, compreso il possesso di templi e luoghi di culto. Questo atteggiamento deve essere non tanto neutrale, cioè non identificativo, ma paritario

⁷ Cfr. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2007, p. 70; Per approfondimenti: M. Olszówka, *komentarz do art. 25*, [in:] *Konstytucja RP*, t. 1, M. Safjan, L. Bosek [ed.], Warszawa 2018, nota 44-47; B. Banaszak, *komentarz do art. 25*, [in:] *Konstytucja RP, Komentarz*, [ed.] B. Banaszak, Warszawa 2012, nota 2.; cfr. L. Garlicki, *op. cit.*, nota 13-16. P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 112-131.

⁸ Sentenza della Corte Costituzionale del 2 aprile 2003, num. R.G. K 13/02, OTK ZU n. 4/A/2003, voce 28.

nei confronti di tutti⁹. Sia dal punto di vista dei membri delle chiese e delle associazioni religiose, sia da quello di tali istituzioni. E deve essere mantenuto all'interno del quadro definito dalla Costituzione¹⁰.

La libertà di espressione delle convinzioni nella vita pubblica garantisce la libertà della loro adeguata manifestazione ed espressione a livello pubblico, sia oggettivamente (istituzioni e cerimonie) che soggettivamente (persone pubbliche). Ha anche un aspetto negativo, ossia permette la non manifestazione¹¹.

Il principio del rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza reciproca definisce le sfere di autogoverno e il rifiuto dell'ingerenza, sia da parte dello Stato nei confronti delle chiese e delle associazioni religiose che viceversa. A seconda dell'area di competenza, viene garantita l'autonomia o l'indipendenza, cioè la massima e totale autonomia. Tuttavia, questo approccio non significa isolamento totale, ma al contrario è espressione di una separazione, ancorché amichevole, dei rapporti tra lo Stato e le chiese e le associazioni religiose¹². L'autonomia e l'indipendenza, tuttavia, non sono illimitate e si applicano a ciascuna entità nell'ambito della propria sfera di competenza (attività religiose e attività statali). Al contrario, quando le chiese e le comunità religiose vogliono e devono invadere la vita della comunità statale, possono farlo solo in base alle sue regole (diritto statale)¹³. Al contrario, quando lo Stato vuole regolare la vita delle chiese e delle comunità (in quanto elementi della comunità statale), deve farlo sulla base di una legge alla cui determinazione queste ultime contribuiscono (principio del consenso)¹⁴.

Il principio della cooperazione per il bene umano e comune da parte dello Stato, delle Chiese e delle altre associazioni religiose indica gli obiettivi che dovrebbero essere alla base dell'azione di queste entità nelle loro aree di interesse comune. Normativamente, non si tratta di un obbligo giuridico, ma di un dovere che caratterizza l'azione (norma programmatica). In questo senso, gli obiettivi sono imperativi anche se il principio stesso non li concretizza. Sono una forma

⁹ Cfr. sentenza della Corte Costituzionale del 14 dicembre 2009, num. R.G. K 55/07, OTK ZU n. 11/A/2009, voce 167, punto III.9.

¹⁰ Per approfondimenti: M. Olszówka, *op. cit.*, nota 49-64; cfr. L. Garlicki, *op. cit.*, nota 19-23.

¹¹ Una particolare espressione di questa libertà è la questione dell'esposizione dei crocifissi negli edifici pubblici. La libertà si concretizza in questo caso nella libertà di decisione del padrone (gestore) dell'edificio. Si veda in particolare M. Olszówka, *op. cit.*, note 65-68..

¹² Per approfondimenti: M. Gołda-Sobczak, *Systemy relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi*, "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2008, n. 1, p. 61-107; cfr. P. Tuleja, *komentarz do art. 25*, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja [ed.], Lex 2021, nota. 1-2. P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 135-151.

¹³ Cfr. art. 8 e art. 12 comma. 3 del Concordato.

¹⁴ M. Olszówka, *op. cit.*, nota 69-82; cfr. L. Garlicki, *op. cit.*, nota 24-26; P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 145.

di direttiva da eseguire. Il "bene" previsto dal contenuto della norma si concretizzerà nel quadro e attraverso varie forme di cooperazione tra lo Stato e le Chiese e le altre associazioni religiose, come il dialogo, i programmi di cooperazione, la stipula di adeguati contratti, ecc.¹⁵

Il principio del consensualismo e del bilateralismo, invece, significa che la regolamentazione giuridica del rapporto tra lo Stato e una determinata chiesa o associazione religiosa segue un accordo individuale (consenso) tra i soggetti interessati. Ciò garantisce, in termini giuridici materiali, non solo la configurazione individualizzata del rapporto a seconda delle esigenze soggettive di entrambe le parti, ma anche la loro uguale influenza sul contenuto degli accordi¹⁶.

Riassumendo questo contesto, va detto che questi principi non operano in modo isolato, ma sono combinati con altre garanzie costituzionali, in particolare la libertà di coscienza e di religione contenuta nell'articolo 53 della Costituzione polacca. Fanno parte di una struttura costituzionale più ampia.

A questo proposito, la norma dell'articolo 25 della Costituzione della Repubblica di Polonia indica chiaramente che la posizione della Chiesa cattolica è uguale a quella delle altre chiese e associazioni religiose. Questa uguaglianza non è eliminata nemmeno dall'individualismo, e quindi anche dalle profonde differenze nella configurazione delle relazioni giuridiche materiali bilaterali con le singole chiese e le altre associazioni religiose. L'individualismo non implica l'assenza di uguaglianza, ma è uno dei suoi elementi immanenti, secondo il principio del trattamento: uguale a uguale, disuguale a disuguale. Non è nemmeno privilegio, il che mina inequivocabilmente le tesi dei politici relative a un eccessivo privilegio della Chiesa cattolica.

Diverso è invece il caso dello strumentario che serve a regolare la cooperazione tra lo Stato polacco e le chiese e le associazioni religiose sulla base dei principi costituzionali così definiti¹⁷. In questo caso, la posizione della Chiesa cattolica nei confronti delle altre chiese e delle altre associazioni religiose era differenziata, non solo strutturalmente, ma anche in termini di contenuto¹⁸.

¹⁵ B. Banaszak, *op. cit.*, nota 7; M. Olszówka, *op. cit.*, nota 83-87; *cf.* L. Garlicki, *op. cit.*, nota 27-28.

¹⁶ Ovviamente, sono formalmente determinati da altre disposizioni della Costituzione della Repubblica di Polonia. Per approfondimenti: M. Olszówka, *op. cit.*, nota 90; *cf.* L. Garlicki, *op. cit.*, nota 29-39; P. Tuleja, *op. cit.*, nota. 3; P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 152-172.

¹⁷ M. Olszówka, *op. cit.*, nota 100-119, *cf.* J. Krukowski, *Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim*, "Prawo Kanoniczne: Kwartalnik prawno-historyczny" 2000, n. 43, p. 397-399.

¹⁸ *Cf.* L. Garlicki, *op. cit.*, nota 16-17.

Nel primo contesto, al posto delle norme sostanziali di funzionamento, esso è semplicemente regolato da disposizioni separate. Per la Chiesa cattolica si tratta del paragrafo 4 dell'articolo 25, mentre per le altre chiese e le altre associazioni religiose si tratta del paragrafo 5 dello stesso articolo. Così, mentre nel suo caso la disposizione costituzionale stabilisce che: „*Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono determinate da un accordo internazionale concluso con la Santa Sede e dalle leggi*” (art. 25 comma 4), mentre nel caso degli altri soggetti si afferma quanto segue: „*Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e le altre chiese e associazioni religiose sono determinate da leggi approvate sulla base di accordi conclusi dal Consiglio dei ministri con i loro rappresentanti competenti*” (art. 25 comma 5).

La differenza di contenuto, invece, si riduce all'individuazione di strumenti diversi per definire il rapporto tra lo Stato e la Chiesa cattolica e tra lo Stato e le altre chiese e associazioni religiose che operano sul territorio polacco¹⁹.

Anche in questo caso, però, tale differenziazione non può essere definita discriminatoria. Questo perché si basa su una caratteristica rilevante, ovvero la soggettività. Dal punto di vista della Chiesa cattolica, si tratta di una soggettività giuridica internazionale, mentre dal punto di vista delle chiese e delle altre associazioni religiose, di una soggettività giuridica nazionale (polacca). Dopo tutto, non sarebbe possibile concludere un accordo internazionale con chiese o associazioni religiose che non hanno questa soggettività internazionale. Da questo punto di vista, quindi, non si tratta di soggetti uguali²⁰.

Esiste anche una certa tradizione storica e giuridica, sia polacca che mondiale, a favore di un accordo internazionale nei rapporti con la Chiesa cattolica²¹. Pertanto, il fatto di affidarsi a uno strumento giuridico internazionale rappresenta il rispetto di un attributo esistente e non un privilegio. Pertanto, nonostante la sua specificità, si basa anche sull'uguaglianza. Tale soluzione sarebbe discriminatoria solo se qualche altra chiesa o associazione religiosa avesse lo status di soggetto di diritto internazionale e lo Stato non le fornisse la stessa formula riservata alla Chiesa cattolica.

¹⁹ B. Banaszak, *op. cit.*, nota 9 e 10.

²⁰ B. Banaszak, *op. cit.*, nota 9. P. Tuleja, *op. cit.*, nota. 3. K. Complak, *komentarz do art. 25*, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska [ed.], LexisNexis 2014, nota 4.

²¹ Il privilegio della Chiesa cattolica nelle relazioni internazionali, in particolare mediante il privilegio della posizione dei suoi rappresentanti, risale al Medioevo. Questo non è stato contestato nemmeno nei periodi successivi, quando sono emersi altri movimenti religiosi. Ancora oggi, anche se non si tratta di una legge scritta, è ancorata alla consuetudine o alla cortesia internazionale: ad esempio, il decano del corpo diplomatico è il nunzio papale, indipendentemente dalla data di deposito delle lettere credenziali.

Al contrario, l'oggetto del regolamento già definito dall'espressione "relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica" deve essere inteso in senso lato. Non comprende solo il rapporto tra gli organi dello Stato e gli organi della Chiesa, ma piuttosto l'intera situazione giuridica. E questo aspetto è soggettivamente unitario: riguarda la Chiesa cattolica così come le altre chiese e le rimanenti associazioni religiose.

3. CHIESA CATTOLICA E SANTA SEDE: LA QUESTIONE DELLA SOGGETTIVITÀ

La Costituzione prevede che l'accordo internazionale che regola i rapporti con la Chiesa cattolica sia concluso non con la Chiesa stessa, ma letteralmente con la Santa Sede.

La soluzione adottata è il risultato della complessa situazione che si è sviluppata nel diritto internazionale nella prospettiva costruita dai Patti Lateranensi²². Essa si trova ad affrontare il problema dello status di diverse entità: il Papa, la Capitale Apostolica, la Chiesa cattolica, la Città del Vaticano e le loro relazioni reciproche²³.

È generalmente riconosciuto che lo status delle chiese e delle comunità religiose è una questione di diritto nazionale degli Stati. Il diritto internazionale, pertanto, non vi si applica. In relazione alla Chiesa cattolica, il problema diventa più complicato. Certo, essa stessa non ha un chiaro status di soggetto del diritto internazionale, poiché non solo ha un carattere universale, ma regola anche il suo funzionamento sulla base del diritto canonico e del diritto dello Stato in cui opera. Tuttavia, anche i concordati fanno parte del sistema normativo che regola il suo stato.

Un tempo la situazione dei concordati era chiara. In quanto conclusi dal capo dello Stato della Chiesa, erano accordi internazionali. Oggi consistono in norme concordate tra lo Stato e la Chiesa stessa, rappresentata dalla Santa

²² Si tratta di: Trattato di Conciliazione, che istituisce uno Stato della Città del Vaticano indipendente e concede al Papa l'autorità sovrana sullo Stato; Convenzione sui benefici finanziari, che compensa il Papa per la perdita dello Stato tra il 1870 e il 1929; e il Concordato tra la Santa Sede e l'Italia. Nel 1947, i Patti Lateranensi sono stati incorporati nella Costituzione italiana. Il 19 febbraio 1984 è stato concluso un accordo integrativo dei Patti Lateranensi tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede.

²³ D. Anzilotti, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Berlin–Leipzig 1929, p. 103; cfr. opinioni contemporanee nella dottrina canonica.: J. Krukowski, *op. cit.*, p. 390-391; J. Krukowski, *Osobowość prawna Kościoła Katolickiego w relacji do państwa*, "Rocznik Nauk Społecznych - Z Katolickiej Nauki Społecznej" 1980, t. VIII, p. 8-9, P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 194-203.

Sede. Il loro effetto si basa sul principio giuridico internazionale del *pacta sunt servanda*, che autorizza l'analogia con i trattati internazionali. Spesso sono anche costituzionalmente legittimati dalla loro ratifica. Tuttavia, la soggettività giuridica internazionale della Chiesa cattolica non può essere derivata dalla natura stessa dei concordati. La logica imporrebbe il contrario: i concordati sono accordi internazionali se la Chiesa ha una soggettività giuridica internazionale²⁴.

I concordati sono conclusi, a nome della Chiesa cattolica, dalla Santa Sede. Essa non ha personalità giuridica nel diritto nazionale di nessuno Stato, anche ove la Chiesa possieda tale personalità giuridica. È legata alla Chiesa cattolica perché è la sua autorità suprema. È interpretata come la suprema autorità dei Papi sulla Chiesa.

Il nome “Capitale Apostolica” è definito nel Codice di Diritto Canonico, dove, al canone 361, si legge che questo contesto include “non solo il Vescovo di Roma, ma anche, a meno che la natura o il contesto non richiedano diversamente, la Segreteria di Stato, il Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa, così come le altre istituzioni della Curia Romana”²⁵. A sua volta, il termine “Curia romana” comprende: La Pontificia Segreteria di Stato, il Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa, le Congregazioni, i Tribunali e altre istituzioni la cui struttura e le cui competenze sono determinate da una legge speciale. Si tratta quindi di un catalogo aperto²⁶.

Nella dottrina del diritto internazionale, la Santa Sede è riconosciuta come un'entità senza territorio, la cui soggettività è stata plasmata storicamente. Questa circostanza storico-politica ha posto la Santa Sede in una situazione specifica²⁷. Fino al 1871, nella carica del Pontefice erano personificate due autorità: quella secolare e quella ecclesiastica. Ciò cementava anche le relazioni internazionali. Ma già nel XIX secolo il soggetto del diritto internazionale era inequivocabilmente lo Stato della Chiesa, non il Papa. Egli era semplicemente il capo di Stato.

²⁴ M. Muszyński, *Prawo międzynarodowe w ujęciu historycznym. T. III. Prawo międzynarodowe uniwersalne*, Warszawa 2022, p. 109; *cf.*: D. Anzilotti, *op. cit.*, p. 104, *cf.*: L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1927, p. 146; Lo stesso Anzilotti riconosce la soggettività giuridica internazionale della Chiesa cattolica, almeno nella prospettiva dei Patti Lateranensi, e la conclusione del Concordato italiano come conseguenza di questa soggettività.

²⁵ Codice di Diritto Canonico 1983, canone 361, *Kodeks Prawa Kanonicznego*. (lex.pl) (20.03.2021); *cf.* anche: L. Ehrlich, *op. cit.*, p. 147.

²⁶ *Cf.*: M. Muszyński, *op. cit.*, p. 110; *Vedi* anche: P. Bogacki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, p. 36–38; K. Kuc, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Stolicy Apostolskiej i Państwa Miasta Watykańskiego – zarys problematyki. W murach Wiecznego Miasta – między państwem a Kościołem*, M. Łukasik, D. Mickiewicz [ed.], Kraków 2011, p. 50–51; P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 202–204.

²⁷ Per approfondimenti: M. Banaszak, *Historia Kościoła Katolickiego*, t. 1–4, Warszawa 1986–1991.

Questa posizione, tuttavia, serviva a rafforzare la sua attività nella sfera religiosa, che era naturale nell'Europa cristiana. A sua volta, la sfera religiosa legittimava il potere secolare assegnando agli Stati il compito di sostenere l'autorità papale, che quest'ultima svolgeva ripetutamente con interventi²⁸. Nel 1871, l'autorità papale fu limitata solo alla Santa Sede. I privilegi e le immunità conferiti dalla legge italiana e il riconoscimento degli altri Stati, tuttavia, costituivano la soggettività papale, anche se in misura più limitata rispetto a prima del 1871, sia a livello soggettivo che oggettivo.

Importanti cambiamenti in questa sfera si verificarono dopo la conclusione dei Patti Lateranensi²⁹. Il ripristino della statualità, nella forma della Città del Vaticano, ampliò nuovamente l'oggetto dell'attività papale nelle relazioni internazionali attraverso l'unione personale di due entità: la Santa Sede e l'autorità statale di Città del Vaticano. In sostanza, l'effetto di questi accordi è considerato come un ripristino della posizione avuta dalla Santa Sede prima del 1871.³⁰

Oggi, il carattere giuridico internazionale del Concordato e degli altri trattati conclusi dalla Santa Sede o dal Vaticano non è più messo in discussione. Né vengono sollevati dubbi sulla soggettività, se non della Chiesa cattolica, almeno della Santa Sede. Tale minimo giuridico è confermato dalla disposizione dell'articolo 25, comma 4, della Costituzione della Repubblica di Polonia, dove si fa riferimento proprio a un accordo internazionale concluso con la Santa Sede.

4. L'ACCORDO INTERNAZIONALE COME STRUMENTO DI REGOLAMENTAZIONE DEI RAPPORTI TRA LO STATO POLACCO E LA CHIESA CATTOLICA E I SUOI EFFETTI INTERNI

I soggetti di diritto internazionale fondano le loro relazioni sul diritto internazionale. È una peculiarità del diritto internazionale che i soggetti di questo sistema creino norme di comportamento per se stessi.

²⁸ M. Muszyński, *op. cit.*, p. 110, *cf.* D. Anzilotti, *op. cit.*, p. 106.

²⁹ Sulle relazioni tra la Santa Sede e lo Stato italiano, *cf.*: L. Ehrlich, *op. cit.*, p. 147–149.

³⁰ Per la posizione della Santa Sede fino ai Patti Lateranensi *cf.*, L. Oppenheim, *International Law*, t. 1, London-New York-Bombay-Calcuta-Madras 1920, p. 182-188; *cf.* L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *International Law*, t. 1, London-New York-Toronto 1955, p. 229; Per la Polonia *vedi*: M. Muszyński, *op. cit.*, p. 111; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, p. 77; Tuttavia, esiste un dibattito nella dottrina polacca, che divide gli esperti in sostenitori di: monismo (una sola soggettività), secondo i quali la Santa Sede ha consumato la soggettività del Vaticano, e dualismo (doppia soggettività); W. Jakubowski, *Podstawowe akty ustrojowe Państwa Miasta Watykańskiego*, Pułusk-Warszawa 2004, p. 15–16. *Vedi* anche P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 205-211.

Uno degli strumenti chiave per la creazione di un diritto internazionale che regoli le relazioni tra i soggetti è l'accordo internazionale, e la disposizione costituzionale appena discussa in questo testo (articolo 25, paragrafo 4) si riferisce all'accordo internazionale in quanto tale. Il fatto che questo contratto ottenga il nome di concordato è dovuto a una certa tradizione storica, in cui, fin dal Medioevo, il diritto di concludere concordati faceva parte del catalogo dei poteri papali. Gli storici considerano come primo concordato il Trattato di Worms del 23 settembre 1122, che costituisce un accordo tra l'imperatore Enrico V (1111-1125) e Papa Callisto II (1119-1124) sull'investitura secolare del clero³¹. Tuttavia, i primi trattati con il titolo di "concordato" nel loro nome furono i Concordati di Costanza del 15 aprile 1418, conclusi - anche se solo per cinque anni - con la "nazione" tedesca e la "nazione" latina (francese)³². Quello successivo fu il Concordato di Vienna (1448)³³.

Z Dal punto di vista etimologico, il nome concordato deriva dalla parola latina *concordare*, che significa "trovare un accordo". Dal punto di vista giuridico, si tratta di un accordo concluso tra la Santa Sede e uno Stato per la "regolamentazione consensuale di questioni di interesse per entrambi i soggetti", indipendentemente dal contenuto, concluso su base partenariale e con effetti per entrambe le parti"³⁴.

Il diritto internazionale non disciplina la scelta della denominazione di un accordo internazionale. Né fornisce una definizione chiara e uniforme di accordo internazionale. Esiste solo un accordo generale su alcuni minimi strutturali. Si tratta delle due componenti (prerequisiti) che devono esistere insieme affinché

³¹ L'imperatore rinunciò al diritto di eleggere i vescovi, affidandoli ai capitoli delle cattedrali. Il simbolo dell'autorità episcopale era l'anello e il pastorale, consegnati dal Papa. Il vescovo, tuttavia, riceveva dall'imperatore i poteri dell'autorità secolare, simboleggiati a loro volta dalla consegna dello scettro quando rendeva omaggio all'imperatore; *cf.* W. Grewe, *Res Publica Christiana. Vom Wesen der mittelalterlichen Völkerrechtsordnung*, "Europäische Revue" 1940, n. 16, t.2, p. 607; Z. N. Brooke, *Germany under Henry IV and Henry V.*, in: *The Cambridge Medieval History, T. V The Contest of Empire and Papacy*, J. B. Bury, J. R. Tanner, C. W. Previte-Orton, Z. N. Brooke [ed.], Cambridge 1926, p. 163.

³² W. Grewe, *op. cit.*, p. 607; *cf.*, Z. N. Brooke, *Gregory VII and The First Contest Between Empire and Papacy*, [in:] *The Cambridge Medieval History, T. V...*, p. 107; Per approfondimenti: W. T. Waugh, *The Councils of Constance and Basle*, [in:] *The Cambridge Medieval History, T. VIII The Close of The Middle Age*, J. B. Bury, C. W. Previte-Orton, Z. N. Brooke [ed.], Cambridge 1936, p. 18 (frammenti: Concordats with the "nations").

³³ W. T. Waugh, *op. cit.*, p. 43; Per la Polonia *vedi.*: M. Muszyński, *op. cit.*, p. 104; P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 219-221.

³⁴ M. Muszyński, *Prawo międzynarodowe w ujęciu historyczny. T. I. Pseudoreżimy prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019, p. 339; Per approfondimenti.: J. Krukowski, *Kościół i Państwo*, Lublin 2000, p. 182; J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, *op. cit.*, p. 388-390. J. Krzywkowska, *op. cit.*, p. 177-178; P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 222.

un atto costituisca un accordo internazionale. Si tratta di un accordo che crea diritti e obblighi che devono essere:

- concluso tra soggetti di diritto internazionale e
- disciplinato dal diritto internazionale.

Il contesto di nostro interesse, cioè il nome di tale accordo, non è importante. È una questione terminologica e non di sostanza dell'atto³⁵. L'essenza dell'atto è determinata unicamente dall'intenzione³⁶. Inoltre, il sistema stesso conosce molti nomi come: convenzione, trattato, accordo, contratto, atto, statuto, protocollo, provvisorio, memorandum, ecc.³⁷ Inoltre, non vi è alcuna logica nell'adozione del nome, e prevalgono la tradizione e la volontà delle parti. Al contrario, infatti, in tutto questo pasticcio di nomenclatura, solo il nome "concordato" è stabilmente legato agli accordi tra la Santa Sede e gli Stati³⁸. E questo avviene su base esclusiva.

Concludendo questo contesto, si può affermare che, in questo modo, il concordato rientra nella formazione del nome di un accordo internazionale, che è consentito dal diritto internazionale, a seconda della decisione dello Stato e del suo stesso oggetto.

Molto più importante del nome è la posizione del concordato nell'ordinamento giuridico polacco. Questo posto è determinato dal modo in cui lo Stato si assume obblighi, a sua volta dipendente dall'oggetto del regolamento. Il Concordato del 28 luglio 1993 è stato adottato dalla Polonia mediante ratifica ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 1, della Costituzione, ossia con il consenso preventivo espresso nella legge.

Da questo punto di vista, il Concordato è diventato una delle fonti del diritto universalmente vincolante in Polonia (articolo 87 della Costituzione). La sua posizione nel piano del diritto vincolante, in relazione alle altre fonti del diritto (posizione nella gerarchia) è determinata dall'articolo 188 della Costituzione, in cui si legge che "*la Corte Costituzione giudica su in materia di:*

(1) *conformità delle leggi e degli accordi internazionali con la Costituzione,*

³⁵ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*. Warszawa 2006, p. 36. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Warszawa 1999, p. 29.

³⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, p. 33.

³⁷ *Vedi* art.2, comma 1, lettera a), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. G.U. „Dziennik Ustaw” del 1990, n.74, voce 439 e 440.

³⁸ A. Wyrozumska, *op. cit.*, p. 36.

(2) *conformità delle leggi con gli accordi internazionali ratificati la cui ratifica richiedeva un consenso preventivo espresso in una legge, (...)*”.

Come si può notare, il testo posiziona il concordato come un accordo internazionale al di sotto della Costituzione, ma come un accordo ratificato con il consenso in una legge al di sopra delle leggi.

A sua volta, a livello di applicazione del diritto, la posizione del concordato è creata dall'articolo 91, paragrafi 1 e 2, della Costituzione, che introduce condizioni (comma 1) e principi (comma 2) per l'applicazione diretta degli accordi internazionali ratificati. Esso riporta quanto segue:

1. *Un accordo internazionale ratificato, una volta promulgato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Polonia, fa parte dell'ordinamento giuridico interno e viene applicato direttamente, a meno che la sua applicazione non dipenda dalla promulgazione di una legge.*
2. *Un accordo internazionale ratificato con il consenso preventivo espresso in una legge prevale sulla stessa legge se quest'ultima non può essere conciliata con l'accordo.*

Pertanto, una volta soddisfatta la condizione della promulgazione, il Concordato del 28 luglio 1993 acquisisce - in linea di principio - la caratteristica della diretta applicabilità con l'attributo aggiuntivo della priorità in caso di conflitto con le leggi.

A questo punto, vale la pena di discutere in modo un po' più approfondito la caratteristica della diretta applicabilità del Concordato nell'ordinamento giuridico interno. La dottrina finora si è espressa in merito attraverso la caratteristica della completezza della disposizione concordataria come prerequisito per l'applicabilità³⁹. In effetti, la completezza di una norma, espressa nella formulazione univoca del contenuto che crea un diritto o un obbligo specifico, è una caratteristica oggettiva richiesta per l'autoesecutività di una disposizione dal punto di vista del diritto internazionale (*selfexecuting treaty*). Tuttavia, si tratta di un concetto diverso da quello di applicazione diretta⁴⁰.

L'applicabilità diretta degli accordi internazionali nell'ordinamento giuridico interno, invece, si basa principalmente sulla volontà dello Stato, esternata dalla clausola dell'articolo 91, comma 1 *in fine*, della Costituzione: „*a meno che la sua applicazione non sia subordinata all'approvazione di una legge*”. È solo quando

³⁹ Vedi ad es. J. Krukowski, *Ocena skutków Konkordatu...*, op. cit., p. 56.

⁴⁰ M. Muszyński, *Konstytucyjne granice bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej przez sądy w Polsce*, "Prokuratura i Prawo" 2023, n. 1, p. 16-19.

lo Stato non si avvale della possibilità di privare il Concordato della sua diretta applicabilità proprio facendone dipendere l'applicazione da una legge, che la seconda caratteristica importante diviene la capacità tecnica, cioè la completezza della norma dal punto di vista della regolamentazione dei diritti e degli obblighi dei soggetti nazionali.

Naturalmente, in linea di principio, la dipendenza dall'emanazione di una legge, in quanto lintenzione dello Stato come parte di un accordo internazionale, e in questo caso del Concordato, deve essere ricercata in primo luogo nel contratto, eventualmente nei documenti di negoziazione, e in ultima analisi va dedotta attraverso il contenuto e la struttura delle norme⁴¹. Tuttavia, non si può trascurare il fatto che l'articolo 25, paragrafo 4, della legge stabilisce che:

„Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono determinate dall'accordo internazionale concluso con la Santa Sede e dalle leggi”.

Questa formulazione, soprattutto alla luce dei paragrafi precedenti di questa norma, con particolare riferimento al principio del rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza reciproca, non permette di leggere il ruolo della legge come uno strumento parallelo al Concordato per lo Stato nella regolamentazione della posizione della Chiesa cattolica. Almeno nella misura in cui essa è regolata dal Concordato, la legge deve servire come atto di attuazione delle disposizioni concordatarie. In questo modo, l'applicazione diretta del Concordato è ridotta al minimo, poiché questa disposizione costituzionale consente allo Stato di dare forma agli accordi concordatari per legge. Tuttavia, è bene far presente che ciò deve avvenire in conformità con il Concordato ed entro i suoi limiti⁴².

D'altra parte, i tentativi extraconcordatari di regolare il funzionamento della Chiesa cattolica in una legge possono essere valutati come una violazione del principio del consensualismo, che inoltre - considerando il suo ruolo nella prospettiva dell'articolo 91, comma 1, della Costituzione - pone la legge come un atto ausiliario, necessario per il Concordato⁴³.

⁴¹ Per approfondimenti, *ibidem*, p. 28.

⁴² Vedi art. 10, art. 12, art. 14, art. 17 del Concordato.

⁴³ Ciò è confermato anche da un'analisi comparativa dal punto di vista dell'articolo 25, comma 5, dove le soluzioni statutarie per altre chiese e associazioni religiose si basano sulla previa adozione di un accordo di diritto nazionale. Per il carattere di tale accordo vedasi.: B. Banaszak, *op. cit.*, nota 11.

5. LA POSSIBILITÀ DI DISDIRE IL CONCORDATO DEL 28 LUGLIO 1993 ALLA LUCE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E L'IMPATTO DELL'OBBLIGO COSTITUZIONALE SUL DIRITTO DI DISDETTA

In base al diritto internazionale, e nonostante la conclusione dell'accordo nel quadro della libertà contrattuale dei soggetti di diritto internazionale, la risoluzione di un accordo può avvenire in linea di principio solo in due casi⁴⁴:

- in primo luogo, sulla base del contratto stesso, ossia della clausola risolutiva in esso contenuta, eventualmente alla scadenza di un termine ivi stabilito o all'adempimento di una condizione ivi prevista;
- in secondo luogo, secondo le regole definite dal diritto internazionale.

In questo caso non è richiesta alcuna forma speciale di consenso alla risoluzione per l'efficacia. Non è una regola del diritto internazionale – nonostante le frequenti affermazioni dei politici – che ciò debba avvenire attraverso il cosiddetto *actus contrarius*, cioè nella stessa forma in cui il trattato è stato concluso⁴⁵.

Una delle forme di risoluzione di un accordo internazionale è la sua disdetta. Il Concordato complica la questione perché non contiene nella sua formulazione una disposizione che specifichi la possibilità di disdetta. Inoltre, la sua formulazione indica che l'accordo è stato concluso a tempo indeterminato (senza data di scadenza). Tale situazione giuridica induce a concludere automaticamente che la risoluzione del Concordato non è possibile e a chiudere il problema in esame.

Tuttavia, questa conclusione sarebbe troppo semplice. Ovviamente, le concezioni classiche del diritto internazionale sono a favore del Concordato - prevedono che un accordo internazionale che non contiene la possibilità di disdetta non può essere disdetto⁴⁶. Oggi, tuttavia, questa visione si è evoluta e consente la disdetta, anche nonostante l'assenza di una clausola pertinente, se l'accordo non ha il carattere di una regolamentazione permanente della materia in questione. Pertanto, sono la natura del contratto e l'effettiva volontà delle parti a decidere.

⁴⁴ Cfr. art. 42 comma 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, con la riserva che la Santa Sede, in quanto parte del Concordato, non è uno Stato. In questa situazione, il regime di diritto internazionale applicabile sarà costituito dalle norme della consuetudine internazionale, che nel processo di codificazione è stata esternata anche nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

⁴⁵ A. Wyrozumska, *op. cit.*, p. 425.

⁴⁶ Vedi M. Frankowska, *Wypowiedzenie umowy międzynarodowej*, Wrocław-Warszawa-Kra ków-Gdańsk 1976, p. 134 e succ., Cfr. A. Wyrozumska, *op. cit.*, p. 430.

Questo cambiamento è confermato non solo dalla dottrina⁴⁷, ma anche dalla disposizione dell'articolo 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁴⁸ e dalla giurisprudenza⁴⁹. Si tratta quindi di una norma giuridica internazionale consolidata. Tra gli accordi assolutamente permanenti vi sono quelli che tutelano valori universali, come i diritti umani, o accordi di natura giuridica importante e conclusiva, come i trattati di confine, i trattati di cessione, i trattati di pace, ecc.⁵⁰

Pertanto, dal punto di vista del diritto internazionale, la semplice assenza di una clausola di risoluzione nel Concordato non blocca ancora definitivamente la possibilità di disdetta. Infatti, essa dipende dalla sua natura e dalla determinazione dell'intenzione delle parti di questo atto.

Dall'analisi del contenuto del Concordato emerge chiaramente che le parti non intendevano permettere che il Concordato si estinguesse per disdetta. Ciò è indicato da quattro punti:

- primo, la razionalità dell'azione statale;
- secondo, la situazione politica e il contesto storico;
- terzo, l'oggetto dell'accordo;
- in quarto luogo, la disposizione costituzionale che fonda l'obbligo di basare le relazioni reciproche proprio su un accordo internazionale.

La prima premessa è ovvia. L'accordo è stato negoziato da organi professionali dello Stato ed è difficile ipotizzare che, per garantire la possibilità di disdetta, i negoziatori non abbiano inserito una clausola pertinente nell'accordo. Inoltre, non si può nemmeno sollevare un'obiezione politica, legata alle opinioni dei politici al potere in quel momento. Tale volontà avrebbe potuto essere espressa unilateralmente anche nella fase di ratifica, quando in Polonia il governo e il

⁴⁷ Per approfondimenti: L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *op. cit.*, p. 938; *Cfr.* per il quadro contemporaneo: W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, p. 377.

⁴⁸ Art. 56. *Disdetta o ritiro da un trattato che non contiene una disposizione per la sua risoluzione, disdetta o ritiro: 1. Un trattato che non contiene una clausola di disdetta e non prevede la disdetta o il ritiro non sarà soggetto a disdetta o ritiro a meno che: a) sia accertata l'intenzione delle parti di consentire la disdetta o il recesso, oppure; b) il diritto di disdetta o di recesso possa essere presunto dalla natura del trattato.; 2. Una Parte dovrà notificare con almeno dodici mesi di anticipo la sua intenzione di disdire o di recedere da un trattato ai sensi del comma 1.*

⁴⁹ Causa Gabcikovo-Nagymaros, ICJ Report 1997, par. 100.

⁵⁰ Esistono anche accordi in cui la possibilità di disdetta è presunta in base alla loro natura, ad esempio accordi economici, di amicizia e di cooperazione o accordi sulla sottomissione di uno Stato alla giurisdizione dei tribunali internazionali.

presidente rappresentavano i partiti della cosiddetta sinistra⁵¹. Pertanto, la mancanza di un'espressione formale di tale intenzione da parte delle parti, così come l'essenza del diritto internazionale su questo tema, stabilisce una presunzione a favore dell'intenzione di accettare una soluzione permanente e l'assenza della volontà di disdire l'accordo in futuro.

La seconda è ovviamente di natura valutativa e soggettiva. La base sulla tradizione delle norme concordatarie tra lo Stato polacco e la Chiesa cattolica, ma anche sull'intenzione politica di adottare il Concordato. Vorrei ricordare che anche la sinistra, che ha contestato il Concordato e ha governato lo Stato nel periodo tra la firma e la ratifica, ha sollevato molte obiezioni, ma in ultima analisi non ha bloccato la ratifica stessa. Inoltre, il Comitato costituzionale dell'Assemblea nazionale ha cercato di far coincidere le soluzioni della bozza di Costituzione in preparazione con il Concordato⁵².

La terza premessa deriva dall'oggetto dell'accordo, di cui - oltre alle parti organizzative - la libertà religiosa in senso lato è un aspetto importante, e quindi una parte immanente e tra le più antiche dei cosiddetti diritti umani.⁵³ Il Concordato è quindi un contratto appartenente alla categoria degli accordi sui diritti umani. I diritti umani come valore universale conferiscono ai trattati internazionali un carattere permanente, e in assenza di una clausola pertinente li rendono addirittura irrevocabili.

Nonostante quanto sopra, tuttavia, il carattere permanente del Concordato è sostenuto con maggior forza dalla quarta premessa formale, ovvero il contenuto dell'articolo 25 comma 4 della Costituzione della Repubblica di Polonia. L'approvazione di un accordo internazionale, ossia di uno strumento basato sulla volontà consensuale delle parti e soggetto al regime del diritto internazionale, è espressione di una consapevole autolimitazione dello Stato a livello sistemico. Costituisce quindi un blocco giuridico, e non solo per lo Stato, ma anche per la Chiesa cattolica. Certo, lo Stato non può disdire il Concordato, ma nemmeno la Chiesa cattolica può farlo, perché se vuole operare in Polonia, deve farlo sulla base di un accordo internazionale. Si tratta di un blocco adottato consapevolmente, perché è stato creato ancor prima che lo Stato si vincolasse definitivamente, ossia prima della procedura di ratifica del Concordato.

⁵¹ Secondo alcuni pareri, anche agli accordi bilaterali è possibile apporre una riserva. La riserva stessa deve essere fatta entro la fine della procedura per diventare vincolati dal trattato, in questo caso la ratifica.

⁵² Vedi J. Krukowski, *op. cit.*, p. 52; cfr. P. Sobczyk, *op. cit.*, p. 258-279.

⁵³ Vedi J. Krukowski, *Konkordat jako instrument...*, *op. cit.*, p. 400-401; cfr. analisi del testo del Concordato: J. Krzywkowska, *op. cit.*, p. 180-184.

6. CONCLUSIONE

Per concludere l'argomento, va sottolineato che la tesi posta nell'introduzione è stata pienamente dimostrata. Sia il contenuto del Concordato che gli standard del diritto internazionale non consentono di disdirlo. La posizione del Concordato è rafforzata dalla disposizione costituzionale, che introduce il Concordato nel piano della forma sistemica dello Stato, creando principi per il funzionamento della Chiesa cattolica in Polonia.

Ciò porta a concludere che la disdetta del Concordato tra la Repubblica di Polonia e la Santa Sede del 28 luglio 1993 non è possibile senza una previa modifica della Costituzione della Repubblica di Polonia. E quest'ultima richiede non solo l'applicazione di speciali procedure costituzionali, ma anche l'approvazione di una maggioranza costituzionale. In altre parole, per porre fine al Concordato sarebbe necessario apportare una modifica costituzionale⁵⁴, che allo stesso tempo creerebbe un nuovo quadro per le attività della Chiesa cattolica in Polonia, soprattutto nella prospettiva della garanzia di altre libertà costituzionali.

Questo stato giuridico squalifica completamente le idee politiche emergenti di risoluzione unilaterale e le qualifica come discorsi irresponsabili e provocatori, che violano il diritto internazionale e forse anche la Costituzione della Repubblica di Polonia. L'unica azione possibile relativa al Concordato è quella di cambiarne la forma attraverso la rinegoziazione o accordi supplementari, che il Concordato stesso facilita⁵⁵. Su quest'ultimo punto può esserci solo un dubbio. Poiché il principio del consensualismo presuppone che le questioni religiose siano regolate dopo un consenso preventivo tra l'associazione religiosa interessata e lo Stato, visto e considerato il fatto che nell'articolo 25, comma 4, questo consenso è espresso nell'ambito di un accordo internazionale (concordato) a causa della specificità della Chiesa cattolica, e nell'articolo 25, comma 5 - nell'ambito di un accordo tra il Governo e l'associazione religiosa, allora, in base a questo presupposto, gli accordi concordatari rappresentano proprio la sfera del consenso per la regolamentazione confessionale nelle leggi riguardanti la Chiesa cattolica. Si pone quindi la questione se altri accordi tra il Governo della Repubblica di Polonia e l'Episcopato della Repubblica di Polonia, volti a regolamentare

⁵⁴ Fatta salva la stipula di un nuovo concordato che estingue contemporaneamente il vecchio concordato. Ma questa è solo una questione tecnica. Il concordato deve essere stipulato.

⁵⁵ L'art. 27 del Concordato afferma quanto segue: „Le questioni che richiedono nuove o ulteriori soluzioni saranno regolate da nuovi accordi tra le Parti contraenti o da accordi tra il Governo della Repubblica di Polonia e la Conferenza episcopale polacca, in qualità di soggetto autorizzato dalla Santa Sede.”; Per approfondimenti.: P. Sobczyk, *op. cit.*, p.284-288.

le questioni date in una legge, costituiscano una deroga all'articolo 25, paragrafo 4, della Costituzione. Il principio costituzionale del consensualismo consente la delega di competenze attraverso il Concordato? Ma questo è già un problema completamente diverso.

KONSTYTUCYJNE UWARUNKOWANIA PODPISANIA I RATYFIKACJI KONKORDATU MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ I RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ

1.

Historia zawarcia oraz wejścia w życie Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (dalej powoływanego jako „Konkordat”), w tym bezprecedensowe, kilkuletnie komplikacje z przebiegiem jego ratyfikacji¹, są dość dobrze znane i opisane w literaturze². Z perspektywy minionych 30 lat warto zwrócić uwagę na aspekt konstytucyjny tamtego procesu, zainicjowanego jeszcze u schyłku ustroju Polski „ludowej”, formalnie rozpoczętego i kontynuowanego w okresie transformacji ustrojowej, a sfinalizowanego prawnie już w Trzeciej Rzeczpospolitej, pod rządami Konstytucji z 1997 r.

¹ Konkordat został zawarty i podpisany przez obie Strony w dniu 28 lipca 1993 r., ale wobec oporu lewicowego parlamentu kadencji 1993-1997 został on ratyfikowany dopiero po 5 latach i wszedł w życie z dniem 25 kwietnia 1998 r.; Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318 i 319.

² Por. monografie: J. Kowalczyk, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską 1993/1998*, Płocki Instytut Wydawniczy, Płock 2013, s. 349; W. Góralski, *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Wydawnictwo Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1998, s. 191; J. Krukowski, *Konkordaty Polskie. Historia i teraźniejszość*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2019, s. 518; a także szczegółowe opracowania, m.in.: J. Krukowski, *Spór wokół ratyfikacji Konkordatu*, „Roczniki Nauk Prawnych” KUL, Tom VI/1996, s. 59-75; A. Zoll, *Trudna droga do ratyfikacji Konkordatu*, [w:] J. Dyduch (red.), *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, Wydawnictwo Św. Stanisława, Kraków 1998; J. Krukowski, *Konkordat polski 1993/1998: geneza, przedmiot i stosowanie*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich” 2018, Tom 28, Nr 31.

W niniejszym opracowaniu stawiam tezę, że jakkolwiek nie uwarunkowania konstytucyjne, ale przesłanki i implikacje natury politycznej stanowiły po stronie polskiej zasadnicze determinanty procesu podpisania i ratyfikacji Konkordatu, to zarazem Konkordat nie wymagał dostosowania do postanowień nowej Konstytucji, lecz właśnie ta ustawa zasadnicza zaimplementowała do swej treści pewne idee i konkretne postanowienia nieobowiązującego jeszcze Konkordatu. W ten sposób, pozorne wątpliwości co do konstytucyjności Konkordatu podnoszone przez jego oponentów politycznych z ugrupowań lewicowych (postkomunistycznych), mających większość w strukturach parlamentu kadencji 1993-1997, nie zostały zdezawuowane przez Trybunał Konstytucyjny, ale paradoksalnie przez ten sam parlament, działający jako konstytuanta (Zgromadzenie Narodowe) oraz następnie przez prawicowy parlament kolejnej kadencji 1997-2001, który uchwalił ustawę ratyfikacyjną, i przez wywodzącego się lewicy prezydenta A. Kwaśniewskiego, który dokonał ratyfikacji Konkordatu.

2.

Na wstępie wypada przypomnieć, że od początku polskiej państwowości, liczonej od 966 roku, czyli daty przyjęcia chrztu przez naszego pierwszego, historycznego władcę Mieszka I, przez ponad 1055-letnie dzieje Polski religia chrześcijańska oraz instytucja Kościoła Katolickiego na stałe złączyły się z historią Narodu Polskiego, jego tożsamością, językiem, kulturą i rozwojem cywilizacyjnym. Nie wchodząc w szczegóły dorobku naszej myśli publiczno-prawnej oraz realnych stosunków międzyludzkich, do których od bardzo dawna należały prawdziwa tolerancja religijna, szacunek dla odmienności przekonań i poglądów, nawet w bardzo zróżnicowanym narodowościowo, politycznie i religijnie społeczeństwie³, należy wskazać na regres w okresie Polski „ludowej”.

Oba totalitaryzmy, niemiecki i sowiecki, sprzymierzonych najeźdźców na Polskę we wrześniu 1939 r. i następnych okupantów, fundamentalnie sprzeczne z tradycją i kulturą chrześcijańskiej Europy, były w istocie całkowicie bezbożne

³ Pierwsze akty uznania praw tzw. innowierców stanowiły przywileje króla Kazimierza Wielkiego z 1341 i 1356 r.; późniejszy Akt Konfederacji Warszawskiej Sejmu Konwokacyjnego z 28 stycznia 1573 r., zapewniał „bezwartkowy i wieczny pokój między wszystkimi różniącymi się w wierze” (w 2003 r. został on wpisany przez UNESCO do *Memory of the World International Register*); regulę tę potwierdzała Konstytucja 3 Maja 1791 r., która wprowadziła w artykule I przyjmowała „religię narodową panującą”, ale połączoną z prawdziwą tolerancją; por.: D. Dudek, *Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań i wolność ich wyrażania w życiu publicznym*, [w:] J. Krukowski i in. (red.), *Katolickie zasady relacji Państwo-Kościół a prawo polskie*, TN KUL, Lublin 2015, s. 142-144.

i ateistyczne, niezależnie od różnic głoszonych przez nie haseł ideologicznych, tj. fałszywego *Gott mit uns*, czy jego werbalnego przeciwieństwa *Boga niet*. Od 1944 r. przez kolejne 55 lat w Polsce panował ustrój oparty na programowym ateizmie, bezpardonowej lub zawołowanej walce z Kościołem instytucjonalnym, represjonowaniu i dyskryminowaniu wyznań religijnych oraz promowaniu i przywilejach dla ludzi deklarujących (często kłamliwie) światopogląd ateistyczny, zwany wówczas „naukowym”, wbrew prymitywnym podstawom i metodom oraz niehumanitarnym celom.

Skala oraz intensywność tych działań represyjnych były różne, a jednym z pierwszych było zerwanie w 1945 r. przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z 10 lutego 1925 r.⁴ oraz natychmiastowa laicyzacja połączona z grabieżą majątku i likwidacją instytucji kościelnych, m.in. w sferze oświatowej i charytatywnej. W momentach apogeum represje komunistów obejmowały pozbawianie wolności osób duchownych, także hierarchów Kościoła, jak Prymasa Polski Stefana Wyszyńskiego, internowanego w latach 1953-1956, czy skazanych przez stalinowskie „sądy” i więzionych: Biskupa Czesława Kaczmarka w latach 1951-1956 oraz Rektora KUL Ks. Antoniego Słomkowskiego w latach 1952-1954, a nawet morderstwa księży katolickich, popełnione przez bezpiekę lub na jej zlecenie, m. in. ks. Jerzego Popiełuszki w 1984 r. oraz księży Stefana Niedzielaka, Stanisława Suchowolca i Sylwestra Zycha w 1989 r.⁵ Natomiast w momentach przejściowych „odwilży” politycznych, np. po 1956 i 1980 r., dopuszczano do ograniczonej obecności osób wierzących i symboli religijnych nawet w przestrzeni publicznej.

W konstytucji lipcowej z 1952 r.⁶ unormowanie sfery wyznaniowej przyjmowało postać „kondensacji”, czyli połączenia unormowania aspektu

⁴ W treści swej uchwały z 12 września 1945 r. rząd stwierdzał, że Konkordat „przestał obowiązywać wskutek jednostronnego zerwania go przez Stolicę Apostolską przez akty prawne zdziałane w czasie okupacji, a sprzeczne z jego postanowieniami” - pretekst stanowiły nominacje dwóch biskupów przez papieża Piusa XII oraz argument, że skoro Stolica Apostolska „nie uznała dotąd” TRJN, „nie istnieją normalne stosunki dyplomatyczne”; por. M. Wierchnicki, *Z relacji Państwo-Kościół w PRL: zerwanie konkordatu i jego następstwa*, <https://histmag.org/Z-relacji-Panstwo-Kosciol-w-PRL-zerwanie-konkordatu-i-jego-nastepstwa-10751>; oraz analiza prawna: T. Pawluk, *Problem wygaśnięcia konkordatu polskiego z 1925 r.*, „Prawo Kanoniczne - kwartalnik prawnohistoryczny” 1986 (29)/1-2, s. 133-148; A. Mezglewski, *Spór o „wygaśnięcie” Konkordatu polskiego z 1925 roku*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 1998, tom VII, s. 324-340.

⁵ Por. m.in. J. Żaryn, *Dzieje Kościoła katolickiego w Polsce (1944-1989)*, Instytut Historii PAN i Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2003; A. Dudek, R. Gryz, *Komuniści a Kościół w Polsce (1945-1989)*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2006; czy skrócona prezentacja: *Mordy popełnione na księżach w PRL*; <https://tygodnik.dorzeczy.pl/dodatki-specjalne/47615>.

⁶ *Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.*, Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

indywidualnego z instytucjonalnym. Deklarowano - w praktyce iluzorycznie - zapewnienie obywatelom wolności sumienia i wyznania a Kościołowi i innym związkom wyznaniowym swobodne wypełnianie swoich funkcji religijne, z zakazem zmuszania obywateli do udziału albo niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych. Z drugiej strony, przyjmowano i wprowadzano w czyn regułę „wrogiej separacji”⁷: „Kościół jest oddzielony od państwa”, a unormowanie zasad stosunku państwa do Kościoła oraz sytuacji prawnej i majątkowej związków wyznaniowych odsyłano do ustaw. W duchu właściwym tamtej epoce konstytucja „groziła”, iż „nadużywanie wolności sumienia i wyznania dla celów godzących w interesy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest karane” (art. 70 ust. 1-3)⁸.

3.

Jak wiadomo, przeobrażenia ustrojowe zapoczątkowane w Polsce po powstaniu „Solidarności” w 1980 r., przejściowo zahamowane przez stan wojenny w latach 1981-1983, swe apogeum osiągnęły w 1989 r. Będąca prawnym wyrazem tzw. porozumienia „okrągłego stołu” nowelizacja konstytucji z 7 kwietnia 1989 r.⁹, a także jej poważna rewizja z 29 grudnia 1989 r.¹⁰ nie oznaczały jednak natychmiastowej likwidacji prawnych i społecznych skutków działania PRL. Te zmiany konstytucyjne, wymuszone przez Polaków na dotychczasowej władzy, dotyczyły poważnych modyfikacji zasad ustrojowych i kształtu systemu organów państwowych: parlamentu, prezydenta i sądów. I chociaż początkowo nie objęły one kompleksowego unormowania praw i wolności, to właśnie w tej sferze nastąpiły wówczas ogromne przewartościowania, ale na poziomie ustawodawstwa zwykłego i prawa międzynarodowego oraz w praktyce postępowania organów państwowych, m.in. dzięki orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego.

W obszarze problematyki Konkordatowej, podkreślić trzeba przyjęte na samym progu transformacji ustrojowej trzy ustawy z dnia 17 maja 1989 r.: o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL¹¹, o gwarancjach wolności sumienia

⁷ Por. M. Olszówka, *Komentarz do art. 25*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 652

⁸ Obszerna nowelizacja konstytucji z 1976 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 36) skreśliła zapowiedź karalności nadużycia wolności sumienia i wyznania - por. art. 82 po nowelizacji.

⁹ Dz. U. Nr 19, poz. 101.

¹⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 444.

¹¹ Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154; obecnie: w Rzeczypospolitej Polskiej, por. tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 z późn. zm. 2022 r. poz. 1700.

i wyznania¹² oraz o ubezpieczeniu społecznym duchownych¹³, które oznaczały pierwszy krok w nowym unormowaniu relacji państwa do religii w wymiarze instytucjonalnym i indywidualnym. Prawnomiędzynarodowe zobowiązania zaciągnięte w tamtym okresie przez Polskę wynikały w szczególności z ratyfikowanej w 1993 r. Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁴, a później właśnie z Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, zawartego i podpisanego w 1993 r., choć ratyfikowanego dopiero w 1998 r.

Natomiast wspomniany dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego pierwszego okresu transformacji, przywracającego właściwe rozumienie oraz miejsce wolności religii i sumienia, dotyczył m.in. nauczania religii w szkołach publicznych¹⁵, poszanowania w programach radia i telewizji uczuć religijnych odbiorców i respektowania chrześcijańskiego systemu wartości¹⁶, czy zgodności z sumieniem postępowania człowieka, w tym lekarza¹⁷. Warto podkreślić, że Trybunał wziął też specyficzny udział w sporze o ratyfikację Konkordatu z 1993 r. (o czym dalej).

4.

Dojście do skutku Konkordatu prawdopodobnie nie byłoby możliwe bez ciągu poprzedzających wypadków. Jeszcze 1974 r. podpisano w Watykanie protokół uzgodnień dotyczący przywrócenia kontaktów dwustronnych między Stolicą Apostolską i PRL¹⁸. Chociaż już w 1987 r. władze Polski podjęły próbę normalizacji stosunków ze Stolicą Apostolską i nawet pojawiła się koncepcja podpisania konwencji międzynarodowej pomiędzy tymi stronami¹⁹, dopiero

¹² Dz. U. z 1989 r. Nr 29 poz. 155; tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 265.

¹³ Dz. U. z 1989 r. Nr 29 poz. 156 z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹⁵ Por. Orzeczenie z dnia 30 stycznia 1991 r., sygn. K 11/90, OTK 1991/1/2 oraz Orzeczenie z dnia 20 kwietnia 1993 r., sygn. U 12/92, OTK 1993/1/9.

¹⁶ Por. uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., sygn. W 3/93, OTK 1994/1/17 i Orzeczenie z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. K 17/93, OTK 1994/1/11

¹⁷ Por. orzeczenie z dnia 15 stycznia 1991 r., dotyczące kwalifikacji zawodowych, jakie powinni posiadać lekarze dokonujący zabiegu przerwania ciąży, sygn. U 8/90, OTK 1991/1/8 i orzeczenie z dnia 7 października 1992 r., dotyczące Kodeksu Etyki Lekarskiej, sygn. U 1/92, OTK 1992/2/38.

¹⁸ 19 października 1972 r. Stolica Apostolska cofnęła ostatecznie swoje uznanie dla rządu polskiego na emigracji, a po powołaniu Zespołu ds. Stałych Kontaktów Roboczych między PRL a Stolicą Apostolską, od jesieni 1974 PRL wysyłała swoich przedstawicieli do Watykanu, którzy rezydowali w Rzymie w ambasadzie przy Republice Włoskiej; por. H. Suchocka, *20 lat odnowionych stosunków dyplomatycznych Polski i Watykanu*; <http://ekai.pl/wydarzenia/raport/x23559/lat-odnowionych-stosunkow-dyplomatycznych-polski-i-watykanu/>.

¹⁹ Por. H. Suchocka, *op. cit.*

po porozumieniach sierpniowych w 1980 r. została reaktywowana Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu Polski, a po wyborach czerwcowych 1989 r. zostały wznowione przez Polskę, z jej inicjatywy i za zgodą Watykanu, stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską²⁰.

Wspominana Komisja Wspólna już w 1987 r. w podjęła prace nad przygotowaniem projektu Konwencji pomiędzy Polską a Stolicą Apostolską, pierwszy projekt został przedstawiony w maju 1988 r., a następnie w latach 1989-1991 był on konsultowany i poprawiany z udziałem watykańskiego Sekretariatu Stanu. Jego ostateczna wersja z października 1991 r. została przedstawiona polskiemu ministrowi spraw zagranicznych i stanowiła podstawę późniejszych, bezpośrednich rokowań stron²¹. Zawarcie nowej umowy międzynarodowej pomiędzy Polską a Stolicą Apostolską poprzedziły wizyty i rozmowy polityków polskich w Watykanie w latach 1989-1991 (kolejno: premiera Tadeusza Mazowieckiego, ministra Krzysztofa Skubiszewskiego oraz prezydenta Lecha Wałęsy), przy czym odrzucono koncepcję restytuowania Konkordatu z 1925 r., jako nieodpowiadającego współczesnym realiom po Soborze Watykańskim II. Zwarcie nowego konkordatu zapowiedział w 1991 r. minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski w *exposé* wygłoszonym w Sejmie, stwierdzając, iż „rząd pragnie doprowadzić do zawarcia konwencji regulującej całokształt stosunków między RP a Stolicą Apostolską”.

Chociaż już 21 października 1991 r. nuncjusz apostolski przedłożył w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych projekt Konkordatu przygotowany przez komisję kościelną, wobec niestabilnej sytuacji politycznej, po skróceniu w 1991 r. kadencji Sejmu kontraktowego wybranego w czerwcu 1989 r. oraz w warunkach kryzysu rządowego w 1992 r. nie był on procedowany. Dopiero po powołaniu

²⁰ Pisemna prośba polskiego ministra spraw zagranicznych z 7 lipca 1989 r. skierowana do szefa dyplomacji watykańskiej abp. Angelo Sodano o wznowienie stosunków dyplomatycznych, została rozpatrzona pozytywnie: „Z uwagi na znaczenie stosunków jakie Polska zawsze utrzymywała ze Stolicą Apostolską, Sekretariat Stanu, Sekcja do spraw stosunków z państwami akceptuje, aby przedstawicielstwa dyplomatyczne były w randze Nuncjatury Apostolskiej i Ambasady”. Oficjalny Komunikat o wznowieniu stosunków dyplomatycznych ogłoszono 17 lipca 1989 r., 26 sierpnia 1989 r. papież Jan Paweł II mianował abpa Józefa Kowalczyka nuncjuszem apostolskim w Polsce (listy uwierzytelniające złożył 6 grudnia 1989 r.), natomiast rząd Tadeusza Mazowieckiego mianował Jerzego Kubińskiego pierwszym ambasadorem nadzwyczajnym i pełnomocnym PRL przy Stolicy Apostolskiej (listy uwierzytelniające złożył 5 października 1989 r.); por. H. Suchocka, *op. cit.* oraz: A. Romanko, *Geneza i przedmiot Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 1993 roku*, *Kościół i Prawo* 7(20)/2018, nr 2, s. 191 i n.

²¹ Bliżej por. W. Góralski, *Projekt Konwencji między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (1991) a Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (1993)*, [w:] M. Sitarz i in. (red.), *Reddite ergo quae sunt Caesaris Caesari et quae sunt Dei Deo. Księga Jubileuszowa dedykowana Księdzu Profesorowi Józefowi Krukowskiemu z okazji 50-lecia pracy naukowej*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2014, s. 107-109 i n.

gabinetu premier Hanny Suchockiej w lipcu 1992 r., w marcu 1993 r. został przygotowany rządowy projekt Konkordatu i przekazany Stolicy Apostolskiej, a od kwietnia rozpoczęła nad nim prace komisja mieszana Episkopatu i Rządu polskiego. Negocjacje zakończyły się w czerwcu 1993 r., 1 lipca Rada Ministrów przyjęła uzgodniony tekst Konkordatu a jego podpisanie nastąpiło 28 lipca 1993 r.²²

Było to jedno z ostatnich dokonań tego rządu, wobec uchwalenia mu przez Sejm w maju 1993 r. niekonstruktywnego wotum nieufności i rozwiązania parlamentu przez prezydenta. Po wyborach z września 1993 r. i powrocie do władzy ugrupowań lewicowych (koalicji SLD i PSL), rozpoczęła się nie tylko „polityczno-ideologiczna debata” nad Konkordatem, ale też skuteczne wstrzymanie na 5 lat jego ratyfikacji. Jak trafnie zauważa prof. H. Suchocka – osobiście zaangażowana w tamtym czasie w sprawy wynegocjowania i przyjęcia Konkordatu – ponieważ jego podpisanie w lipcu 1993 r. miało miejsce już po rozwiązaniu Sejmu i w okresie przed wyborami nowego parlamentu, „była to doskonała okazja do wykorzystania tego faktu w kampanii. Uruchomiono wszystkie argumenty demagogiczne, 'strasząc' społeczeństwo Konkordatem. W atmosferze kampanii wyborczej trudno jednak było przebić się z argumentami rzeczowymi. Wprowadziło to sporo zamieszania, a zarazem w związku z przejęciem rządów przez ugrupowania lewicowe, blokowało proces ratyfikacji Konkordatu na 5 lat. Konkordat mógł zostać ratyfikowany dopiero po kolejnych wyborach, w wyniku kolejnej zmiany rządów”.²³

5.

Jakkolwiek prawdziwe przesłanki ówczesnego oporu lewicy wobec ratyfikacji Konkordatu miały charakter ideologiczny, wskazując na rzekome jego konsekwencje w postaci utraty suwerenności przez Polskę, wprowadzenia „państwa wyznaniowego”, czy nadmiernego uprzywilejowania Kościoła katolickiego, deklarowała ona dwojakie i podwójnie kuriozalne wątpliwości prawne. Dotyczyły one zgodności Konkordatu z ciągle jeszcze obowiązującymi przepisami

²² Z uwagi na to, że Stolica Apostolska upoważniła do podpisania Konkordatu nie Sekretarza Stanu, a Nuncjusza Apostolskiego abp. Józefa Kowalczyka, ze strony polskiej został on podpisany nie przez Premiera, ale Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego - por. H. Suchocka, *op. cit.*

²³ Por. H. Suchocka, *Kilka uwag z okazji 13. rocznicy podpisania Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską*, [w:] J. Staszko (red.), *Konkordaty między Stolicą Apostolską a Polską. Stosunki Państwo – Kościół*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” nr 3(III), Kraków 2006, s. 45.

stalinowskiej konstytucji z 1952 r., a ponadto z dopiero przygotowywaną nową Konstytucją RP.

Oponenci zdawali się przy tym nie dostrzegać ważnego zastrzeżenia, zawartego w końcowej części preambuły Konkordatu po ustaleniach historycznych i deklaracji wspólnie wyznawanej aksjologii oraz *ratio legis*, stanowiącego, iż Strony „postanowiły zawrzeć niniejszy Konkordat, przy czym Rzeczpospolita Polska uwzględniła swe zasady konstytucyjne i ustawy, a Stolica Apostolska dokumenty Soboru Watykańskiego II dotyczące wolności religijnej i stosunków pomiędzy Kościołem a wspólnotą polityczną oraz przepisy prawa kanonicznego”.

Ignorując tę deklarację Stron Konkordatu o poszanowaniu m.in. polskich zasad konstytucyjnych, Sejm podjął ekstraordynaryjną uchwałę z dnia 1 lipca 1994 r. o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską²⁴, powołującą Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu (§ 1) i określającą jej zadania (§ 2). Miały one „polegać w szczególności”: po pierwsze, na „ocenie skutków prawnych, jakie nastąpią w przypadku uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych oraz innych ustaw”, po drugie, na „ocenie zgodności Konkordatu z uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucją”.

Uchwała określała czysto instrukcyjne terminy realizacji tych zadań, czyli zakończenia prac Komisji i złożenia sprawozdań, odpowiednio: do dnia 31 stycznia 1995 r. oraz „nie później niż po upływie 2 miesięcy od dnia uchwalenia projektu Konstytucji”. Natomiast „ostateczne sprawozdanie” Komisja Nadzwyczajna miała przedłożyć „niezwłocznie po przeprowadzeniu referendum, pod które zostanie poddana nowa Konstytucja, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia 1995 r.” (§ 3). Uchwała odsyłała ponadto do stosowania odpowiednich przepisów Regulaminu Sejmu (§ 4) i przewidywała natychmiastowe wejście w życie, z dniem jej podjęcia a nie ogłoszenia (§ 5).

Nieściska jest zatem ocena w literaturze, iż „wskutek braku woli politycznej, Sejm podjął uchwałę zawieszającą zgodę na jego [Konkordatu] ratyfikację”²⁵ - w istocie sejmowa większość polityczna w przytoczonej uchwale dopuszczała *implicite* możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności zarówno ustawy

²⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lipca 1994 r. o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, Monitor Polski, Nr 39 poz. 326 z dnia 21 lipca 1994 r.

²⁵ Por. A. Romanko, *Geneza i przedmiot Konkordatu...*, s. 193.

ratyfikacyjnej, jak i samego Konkordatu, a w konsekwencji doprowadzenia do braku jego ratyfikacji.

Dodajmy, że zgodnie z art. 33 obowiązującej wtedy „małej konstytucji” z 1992 r.²⁶ Prezydent ratyfikował i wypowiadał umowy międzynarodowe, o czym zawiadamiał Sejm i Senat (ust. 1), jednakże ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych dotyczących granic państwa, sojuszów obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie, wymagała upoważnienia wyrażonego w ustawie (ust. 2). Konkordat podpadał oczywiście pod tę ostatnią kategorię i wymagał tzw. „dużej ratyfikacji”, stanowiąc umowę międzynarodową wywołującą „konieczność zmian w ustawodawstwie” polskim. Tego potwierdzeniem *explicite* było choćby unormowanie w art. 10 tzw. małżeństwa konkordatowego, czyli małżeństwa kanonicznego zawieranego ze skutkami w prawie cywilnym, gdzie stanowiono, iż „celem wprowadzenia w życie niniejszego artykułu dokonane zostaną konieczne zmiany w prawie polskim” (ust. 6).

6.

Przytoczona powyżej uchwała Sejmu została niemal natychmiast (w lipcu i sierpniu 1994 r.) zakwestionowana jako niekonstytucyjna i zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez trzech wnioskodawców, w tym dwie grupy posłów oraz Prezydenta L. Wałęsę, zaś w dniu 6 grudnia 1994 r. Trybunał wydał w tej sprawie oznaczonej sygn. akt U. 5/94 postanowienie.²⁷

Wnioskodawcy zarzucali uchwale naruszenie fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz trójpodziału władz, pogwałcenie kompetencji organów konstytucyjnych, w tym prawa inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, prawa Senatu do udziału w pracach legislacyjnych oraz uprawnień Prezydenta w procesie legislacyjnym, a nadto naruszenie pozycji ustrojowej Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Państwa Polskiego w stosunkach międzynarodowych i jego kompetencji w zakresie zarówno ogólnego kierownictwa

²⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84 poz. 426 z późn. zm.

²⁷ OTK ZU 1994 r. poz. 41, dostępne na stronie TK: <https://otkzu.trybunal.gov.pl/otk.xhtm?rok=1994&pozycja=41>. Początkowo Trybunał wszczął 3 odrębne postępowania oznaczone sygn. akt U 5/94, U 6/94 i U 7/94, następnie połączone do wspólnego rozpoznania z najwcześniej złożonym wnioskiem, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=2929&dokument=5070>.

w dziedzinie stosunków zagranicznych, jak i ratyfikacji oraz wypowiedania umów międzynarodowych.

Kwestionowano też naruszenie konstytucyjnych reguł procesu tworzenia prawa oraz wykroczenie poza postanowienia Regulaminu Sejmu i jego konstytucyjnej podstawy, polegające na wprowadzeniu możliwości dokonywania w procesie legislacyjnym ocen *quasi* prawnych, czyli badania zgodności aktów z regułami, które nie nabrały jeszcze mocy obowiązującej. Zakwestionowano nałożenie przez Sejm na swoją komisję obowiązku oceny umowy międzynarodowej z uwzględnieniem innego zakresu przedmiotowego, niż wymieniony w konstytucji. Niedopuszczalnym celem działania komisji miało bowiem być m.in. badanie zgodności przepisów istniejącego traktatu - Konkordatu z nieistniejącą jeszcze, przyszłą konstytucją. Jeden z Wnioskodawców (grupa posłów) zarzucił ponadto, że „uchwała Sejmu wprowadza w imieniu RP zasadę dyskryminacji podmiotu prawa międzynarodowego – Stolicy Apostolskiej, dla której ustanawia się odrębne, mniej korzystne zasady układania wzajemnych stosunków, niż dla innych podmiotów i zawieranych z nimi przez Rząd RP postanowień.”

Wypada odnotować, że w sprawie zajął negatywne stanowisko Prokurator Generalny, uznający, że kwestionowana przez Wnioskodawców uchwała Sejmu „nie wydaje się być aktem normatywnym” podlegającym kontroli Trybunału Konstytucyjnego, a jeśli nawet, to „nie wydaje się”, aby jej przepisy naruszały wskazane wzorce konstytucyjne.

Na wezwanie Trybunału o wyrażenie stanowiska w sprawie przez Ministra Spraw Zagranicznych, uznał on uchwałę Sejmu z dnia 1 lipca 1994 r. za sprzeczną z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz ograniczającą prawo Prezydenta do ratyfikacji Konkordatu. Podobnie, jako „niezgodną z obowiązującą Konstytucją” ocenił tę uchwałę Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta, zwracając ponadto uwagę, że „nieuchwalenie Konkordatu może mieć ostatecznie znaczenie dla bezpieczeństwa państwa”.

W trakcie rozprawy przed Trybunałem w dniu 6 grudnia 1994 r. Wnioskodawcy podtrzymali w całości swe wnioski pisemne i ich argumentację, podnosili, iż uchwała Sejmu z 1 lipca 1994 r. jest aktem normatywnym i jako taki podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który „nie może uchylić się od jej merytorycznego rozpatrzenia”, jak tego domagał się przedstawiciel Sejmu, wnioskujący wprost przeciwnie: o uznanie, że kwestionowana uchwała nie jest aktem normatywnym oraz o umorzenie postępowania w sprawie.

Wnioskodawcy-posłowie mocno podkreślali, że zaskarżona uchwała „burzy konstytucyjną zasadę podziału władz, narusza konstytucyjny obowiązek Sejmu

jako ciała legislacyjnego [oraz] wyklucza z procesu legislacyjnego Prezydenta i Senat”.

Natomiast przedstawiciel Prezydenta ocenił *va banque*, że u podstaw podjęcia przez Sejm uchwały „leżała chęć uśmiercenia konkordatu, ale nawet do tego istnieją właściwe procedury, a tortury się do nich nie zaliczają”²⁸.

7.

Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął merytorycznie o zasadności powyższych wniosków, postawionych zarzutów i zgłoszonych stanowisk, ale postanowieniem z dnia 6 grudnia 1994 r. umorzył postępowanie w sprawie.

Clou uzasadnienia tej decyzji Trybunału sprowadzało się do uznania, że kwestionowana uchwała nie miała charakteru normatywnego, ale stanowiła akt „indywidualno-konkretny”, nie podlegający kognicji Trybunału. Swą argumentację Trybunał rozpoczął od ogólniejszej konstatacji nt. przyjętego w Polsce, ograniczonego modelu kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, który „ma swoje polityczne i ustrojowe uwarunkowania”, zaś „zasadnicza jego zmiana stanie się możliwa dopiero wraz z uchwaleniem nowej konstytucji, bądź zmianą dotychczas obowiązujących przepisów”. Dalej Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „nie ma [on] monopolu na kontrolę przestrzegania konstytucyjności prawa, zaś jego kompetencje do kontroli naruszeń konstytucji przez akty organów państwa są ograniczone. Kompetencje TK nie obejmują tych aktów organów państwa, które mają postać aktów indywidualnych, co oznacza, że kontroli konstytucyjności nie podlegają wyroki sądowe, decyzje administracyjne a także inne akty organów państwa, np. niektóre uchwały Sejmu, które co do swej treści są aktami indywidualnymi lub politycznymi”.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że wprawdzie nie każdy akt organu państwa, choćby nawet był sprzeczny z konstytucją podlega jego kognicji, w szczególności nie ma on prawa rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy organami państwa²⁹, ale zarazem Trybunał ostrożnie stwierdzał, iż „nie wyklucza, że naruszenie Konstytucji mogło mieć miejsce w rozpatrywanej sprawie”.

²⁸ Powyższe przytoczenia - za postanowieniem TK z 6 grudnia 1994 r.

²⁹ Chyba, że naruszenie kompetencji innego organu państwa nastąpiło w formie aktu normatywnego, który następnie kwestionuje się na tej podstawie, że jest on sprzeczny z konstytucją lub ustawą – zaznaczał TK; kompetencję do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa TK uzyskał dopiero na mocy art. 189 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. - przyp. DD.

Co do istoty sprawy Trybunał uznał, że analiza treści zaskarżonej uchwały Sejmu wskazuje, iż Sejm udzielił Komisji Nadzwyczajnej „szczegółowego upoważnienia” do „rozpatrzenia konkretnie określonej sprawy”, zaś realizacja przez Komisję drugiego zadania ma charakter względny i jest uzależniona od uchwalenia nowej Konstytucji w określonym uchwałą terminie. A ponieważ „konstytucja jest dziełem Zgromadzenia Narodowego, tempo prac związanych z jej uchwaleniem nie jest zależne tylko od woli Sejmu. Oparta o relatywne i polityczne przesłanki prognoza co do terminu uchwalenia konstytucji pomija trudne do przewidzenia a realne okoliczności, które mogą przyczynić się do 'niespełnienia się powyższej prognozy. Postępowanie adresatów powyższej uchwały i w efekcie osiągnięcie założonego celu wyznaczone jest więc nie tylko wolą Sejmu”.

Po tych niepozabawionych racji ustaleniach, Trybunał zajął się rekonstrukcją pojęcia „aktu normatywnego” i dokonał „próby oceny [...] normatywności zaskarżonej uchwały Sejmu”. „Próba” ta sprowadzała się do weryfikacji wymogu „stwierdzenia ustanowienia w danym akcie norm prawnych, a więc norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym, [co] jest zasadniczą przesłanką dla jego objęcia kognicją TK”.

Nieco dalej w uzasadnieniu postanowienia Trybunał po raz kolejny użył pojęcia „próby”, konstatując: „Próba oceny normatywności zakwestionowanej uchwały Sejmu w oparciu o powyższe ustalenia prowadzi TK, do uznania, iż nie jest ona aktem normatywnym lecz aktem indywidualnym”. Dlaczego? Albowiem adresat uchwały został określony w sposób indywidualny, jako Komisja Nadzwyczajna, postanowienia uchwały zawierają indywidualnie oznaczone terminy, a określony w uchwale sposób zachowania się adresata „nie został wyznaczony w sposób abstrakcyjny”, lecz stanowi „zachowanie jednorazowe”, bez cechy powtarzalności. Skoro z chwilą złożenia przez Komisję sprawozdania Sejmowi z wykonania nałożonego zadania „obowiązek ten w sposób naturalny wygasa”, to uchwała zawiera „typową normę konkretną, która 'konsumuje się' poprzez jednorazowe zastosowanie”.

Przedmiotowa uchwała została zatem uznana za „akt indywidualny o charakterze proceduralnym”, wydanym przez Sejm w trybie swego Regulaminu, „a więc w ramach autonomii parlamentarnej”, jako „element w procedurze uchwalenia ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji Konkordatu”. Stąd konkluzja Trybunału: „uznanie, iż zaskarżona uchwała Sejmu nie posiada charakteru aktu normatywnego uniemożliwia badanie merytorycznych zarzutów zawartych we wnioskach”. TK nawiązał przy tym wniosku Prezydenta, uznając go w istocie za „apel o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego”, jednakże „treść tego apelu

winna być skierowana pod adresem ustawodawcy, bo w aktualnym stanie prawnym Trybunał nie może pełnić funkcji arbitra w sporach między poszczególnymi organami państwa”.

W finale Trybunał przypomniał praktykę sejmową, która „zna takie uchwały, które 'korygowały', normalną, określoną w Regulaminie procedurę ustawodawczą”, a także podkreślił „niesamodzielny charakter” analizowanej uchwały, jako ściśle związanej z rozpatrywanym projektem ustawy ratyfikacyjnej. Uznał, że zarówno ewentualne wycofanie projektu ustawy ratyfikacyjnej, jak i upływ kadencji Sejmu przed jej ostatecznym uchwaleniem, pociągnęłyby za sobą odpowiednio: uchylene bądź utratę mocy obowiązującej uchwały powołującej Komisję Nadzwyczajną i jej zadań.

8.

Do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego w składzie 10-osobowym³⁰, trzech sędziów Trybunału zgłosiło swe zdania odrębne. Godzi się przypomnieć personalnie i z szacunkiem, iż byli to sędziowie: Tomasz Dybowski³¹, Ferdynand Rymarz³² oraz Wojciech Łączkowski³³.

Votum separatum profesora T. Dybowskiego było dość lapidarne i „techniczne”; wykazywało, że odnośna uchwała Sejmu jest aktem normatywnym, co „wyraża się w jej generalnym i abstrakcyjnym charakterze ze względu na podmiot, do którego jest skierowana, jak i przedmiot uchwały”. O jej normatywnym charakterze przesądzał fakt, iż modyfikowała ona proces legislacyjno-traktatowy, uregulowany w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji, w sposób niezgodny z treścią tego przepisu, który nie zawierał „upoważnienia udzielonego Sejmowi, a więc i jego organom, do dokonywania oceny, czy podpisana przez Rząd umowa międzynarodowa może być ewentualnie sprzeczna z konstytucją, która wejdzie w życie w przyszłości”, co „jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym”. Natomiast takie uzależnienie losu podpisanej przez Rząd i przedstawionej Sejmowi umowy międzynarodowej „może unicestwić uprawnienia pozostałych organów biorących udział w postępowaniu legislacyjno-traktatowym, to jest Senatu, Rządu

³⁰ Kompletny skład TK liczył wówczas 12 sędziów.

³¹ Ur. 1923, zm. 2009, profesor na Uniwersytecie Warszawskim, wybitny znawca prawa cywilnego.

³² Ur. 1940, wcześniej wybitny praktyk, wykonujący profesję radcy prawnego, adwokata i prokuratora, w tym od 1992 r. na stanowisku zastępcy Prokuratora Generalnego.

³³ Ur. 1933, profesor na Uniwersytecie Adama Mickiewicza i KUL, wybitny znawca prawa finansowego i administracyjnego; w TK m.in. sędzia sprawozdawca w dwu sprawach dotyczących nauczania religii w szkołach publicznych – por. przyp. 15.

i Prezydenta”, co narusza zasadę państwa prawnego i równowagę między władzami państwowymi, a w dalszej konsekwencji może „podważać wiarygodność państwa polskiego jako podmiotu prawa międzynarodowego”.

Najbardziej rozbudowane zdanie odrębne sędziego F. Rymarza podnosiło kilka kwestii. Przede wszystkim autor wykazał, że zaskarżona uchwała Sejmu z dnia 1 lipca 1994 r. nie jest aktem indywidualnym, ma charakter normatywny, zawiera normy prawne o charakterze generalnym (ogólnym) i abstrakcyjnym, które „wywołują ważne i daleko idące skutki o znacznym stopniu ogólności: oddziałują na konstytucyjną działalność najwyższych organów państwa, na stosunki międzynarodowe, a dotyczące m.in. sfery światopoglądowej, rzutują w konsekwencji na prawa i wolności obywatelskie”, a zatem uchwała podlega kompetencji orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Sędzia przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny przesądził już – choć „w sposób niekiedy nie wolny od zastrzeżeń” - kwestię swojej kognicji w stosunku do normatywnych uchwał Sejmu, a rzeczywisty precedens w tej mierze stanowiło orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 r. w sprawie tzw. uchwały lustracyjnej³⁴. Krytycznie podkreślił brak „istotnych różnic między przyjętym kryterium oceny normatywnego charakteru tzw. uchwały lustracyjnej, a oceną normatywną tzw. uchwały konkordatowej, a jeżeli takie różnice występują to wyraźnie na korzyść tezy o normatywnym charakterze uchwały konkordatowej”.

Wykazał dalej, że postanowienia uchwały Sejmu z 1 lipca 1994 r. „spełniają cechy ogólności, bowiem nakładają wyznaczone w niej obowiązki nie w sposób indywidualny (imienny), na konkretną osobę czy osoby, lecz w sposób ogólny i grupowy. Są kierowane do pewnej klasy adresatów, w tym wypadku do kolegiального organu Sejmu – Komisji Nadzwyczajnej, bez względu na jej skład personalny. Obowiązki określone w uchwale mogą być więc wykonywane przez każdego posła, który w danym momencie jest członkiem tej Komisji”. Ponadto, argumentował, „normy te mają również charakter abstrakcyjny, bowiem ustanawiają pewne, powtarzalne reguły i wzory zachowań, którymi są: 'ocena skutków prawnych... w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych oraz innych ustaw', 'ocena zgodności' i obowiązek przedkładania trojakich sprawozdań”.

³⁴ Sygn. U.6/92, OTK w 1992 r., cz. I., s. 196 i nast. Przypomnijmy, że uchwała Sejmu z 28 maja 1992 r. stanowiła: „Niniejszym zobowiązuje się Ministra Spraw Wewnętrznych do podania do dnia 6 czerwca 1992 r. pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wwyż, a także senatorów i posłów; do 2 miesięcy - sędziów, prokuratorów i adwokatów oraz do 6 miesięcy - radnych gmin i członków zarządów gmin - będących współpracownikami UB i SB w latach 1945-1990”, "Monitor Polski" 1992, nr 16 poz. 116.

Niewątpliwie w opozycji do zastrzeżeń przedstawionych w postanowieniu Trybunału nt. jego ograniczonych kompetencji orzeczniczych, sędzia F. Rymarz przypomniał (a raczej wypomniał) mu jego własną wypowiedź zaledwie sprzed roku: „W demokratycznym państwie prawnym, a więc w państwie opierającym się o zasadę podziału władz, niedopuszczalne jest stanowienie norm prawnych, które nie podlegałyby ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją w trybie pozwalającym na usunięcie występujących sprzeczności. W szczególności niedopuszczalny byłby brak takiej kontroli w stosunku do norm prawnych ustanawianych przez najwyższy organ władzy ustawodawczej, którego funkcją jest stanowienie prawa. Przyjęcie odmiennej interpretacji otwierałoby drogę do dowolnego stanowienia w drodze uchwał regulacji prawnych niepodlegających ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją i ustawami”. Dalej autor „wypunktował”, że kwestionowana uchwała „normuje kwestie *par excellence* regulaminowe i jest bez wątpienia incydentalnym regulaminem Sejmu w konkretnej sprawie”, czego dowodzi już sam jej tytuł, a Regulamin Sejmu jako akt samoistny i wykonawczy względem Konstytucji musi pozostawać z nią zgodny.

Po wykazaniu, iż zaskarżona uchwała Sejmu podlegała kognicji Trybunału Konstytucyjnego, „separatysta” ustosunkował się merytorycznie do zarzutów zawartych we wnioskach Prezydenta i dwóch grup posłów, dzieląc ich pogląd, że uchwała jest niekonstytucyjna z kilku powodów. Jednym z najważniejszych był ten, że uchwała naruszała konstytucyjną zasadę podziału władz poprzez nałożenie przez Sejm na Komisję Nadzwyczajną obowiązku oceny umowy międzynarodowej z przyszłą konstytucją, czyli z uwzględnieniem innego zakresu przedmiotowego, niż wymieniony w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji, co oznaczało wyjście poza konstytucyjną sferę władzy ustawodawczej i wkroczenie w sferę władzy wykonawczej Prezydenta w zakresie kompetencji ratyfikowania umów międzynarodowych.

Uchwała naruszała też wielorako zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę praworządności i legalności (art. 1 i 3 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych), poprzez: 1) nakazanie Komisji Nadzwyczajnej oceny zawartego przez rząd Konkordatu z przyszłą ustawą zasadniczą, a więc przez uzależnienie procedury legislacyjnej od zdarzeń przyszłych i niepewnych (losy przyszłej konstytucji nie są tylko zależne od Zgromadzenia Narodowego, ale także od wyników referendum konstytucyjnego), ignorując aktualnie obowiązującą Konstytucję i naruszając fundamentalną zasadę prawną, że wszelkie zdarzenia prawne oceniane są na podstawie aktualnie obowiązującego prawa; 2) uzależnienie upoważnienie do ratyfikowania umowy międzynarodowej od norm prawnych, które w chwili tworzenia owej umowy (negocjacji) jeszcze nie istnieją, wywołując tym

stan niepewności i brak zaufania do Polski jako podmiotu stosunków międzynarodowych; 3) ograniczenie prawa inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, prawa udziału Senatu w pracach legislacyjnych, uprawnienia Prezydenta w procesie legislacyjnym i jego kompetencji jako organu ratyfikującego i wypowiadającego umowy międzynarodowe.

Zobowiązanie w uchwale do oceny zgodności Konkordatu z uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe przysłą Konstytucją, stanowiło unormowania odmienne i sprzeczne z Regulaminem Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r., nakazującym konfrontowanie każdego projektu ustawy z aktualnie obowiązującym systemem prawnym, a także pozostawało w kolizji z Ustawą Konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP³⁵, która zawierała inne niż uchwała pojęcia “projektów” i “projektu” Konstytucji, w zależności od etapów procedury konstytucyjnej.

Z tych wszystkich względów, sędzia F. Rymarz oceniał kwestionowaną uchwałę Sejmu jako niekonstytucyjną.

Zdanie odrębne sędziego W. Łączkowskiego opierało się na twierdzeniu, że Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do orzekania w tej sprawie, a po uznaniu swojej właściwości powinien rozpoznać sprawę i orzec, iż uchwała Sejmu jest niezgodna ze wskazanymi przez Wnioskodawców wzorcami konstytucyjnymi³⁶. Profesor Łączkowski wykazał, że właściwość Trybunału do orzekania w danej sprawie była uzasadniona zarówno wykładnią przepisów ustawy z 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jak i dotychczasowym orzecznictwem Trybunału. Wyjaśnił, że uchwała Sejmu z dnia 1 lipca 1994 r. określiła tryb prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu, który „przewiduje swoiste 'zawieszenie' przez Sejm procedury ratyfikacyjnej w związku z poddaniem ocenie zgodności Konkordatu z przysłą, nieznaną Konstytucją”, co może być traktowane jako decyzja stosowania prawa. Uchwała „zmodyfikowała normy konstytucyjne regulujące proces ratyfikacyjny”, ustanowiła „pozakonstytucyjne kryterium, dla którego punktem odniesienia ma być nieznanne, inne od obowiązującego prawo”, *ergo* „ma ona charakter aktu normatywnego, podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego”.

Rozumowanie to znajdowało oparcie także w dorobku orzeczniczym Trybunału, zwłaszcza w sprawach sygn. akt U 6/92 oraz K 5/93. O ile w odniesieniu do pierwszego orzeczenia (w sprawie lustracyjnej) profesor Łączkowski podtrzymał

³⁵ Dz.U. 1992 nr 67 poz. 336 z późn. zm.

³⁶ Ścisłej: z art. 1 i 3 przepisów konstytucyjnych (uchylonej Konstytucji z 22 lipca 1952 r.) utrzymanych w mocy artykułem 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) oraz z art. 1, 14 i 33 ust. 2 tej Ustawy Konstytucyjnej.

swoje wcześniejsze stanowisko, iż tamta uchwała Sejmu nie miała cech aktu normatywnego i dlatego nie powinna być przedmiotem orzekania przed Trybunałem Konstytucyjnym³⁷, o tyle zarazem podkreślił, że „próby łączenia tamtej sprawy z prawami człowieka, przemawiają za przyjęciem podobnego stanowiska także w niniejszej sprawie, w której problematyka praw człowieka rysuje się szczególnie ostro, dotykając bardzo dużej grupy obywateli, nie mówiąc już o prawach Kościoła Katolickiego jako podmiotu prawa”.

Przypominając orzeczenie TK z 1992 r. (sygn. U 14/92), w którym Trybunał wyraźnie uznał swoją kompetencję do badania zgodności z Konstytucją postanowień Regulaminu Sejmu dotyczących trybu dochodzenia ustawy do skutku, autor uważał, że „byłoby co najmniej dziwne, gdyby uznać, iż TK utracił tę kompetencję w sytuacji dotyczącej trybu uchwalania jakiejś jednej, określonej ustawy”, co zarazem „zmuszałoby do uznania dotychczasowej praktyki w tej mierze Trybunału Konstytucyjnego za niekonstytucyjną, a co najmniej za nielegalną”, zaś sam Trybunał pozbawiałoby „możliwości działania w interesie porządku prawnego, na straży którego stoi”.

Ponieważ Sejm w przedmiotowej uchwale zmodyfikował procedurę dotyczącą ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej, przez co stała się ona podstawą dalszych działań Sejmu, „uchwała nie tylko jest aktem normatywnym, ale także niekonstytucyjnym aktem normatywnym”. Narusza mianowicie skierowany do wszystkich organów państwa, w tym także Sejmu, nakaz przestrzegania praw i działania na podstawie przepisów prawa, przy czym „może tu chodzić wyłącznie o prawo obowiązujące, a nie o przyszłe, nieznane i niepewne zarówno co do treści, jak i terminu ustanowienia”. Ponadto, perspektywa niepewności, czy do końca 1995 r. nie odbędzie się referendum konstytucyjne oraz czy i jakie kompetencje przyszła konstytucja przyzna Sejmowi w procesie ratyfikowania umów międzynarodowych „wywołuje stan niepewności, co do losu ustawy upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikowania Konkordatu, grożąc utratą zaufania obywateli do Państwa, a także może wpływać na osłabienie

³⁷ Sędzia Łączkowski jako jedyny zgłosił zdanie odrębne do tamtego orzeczenia TK, które doprowadziło do upadku pierwszej próby lustracji w Polsce; jakkolwiek w dniu 4 czerwca 1992 r. w wykonaniu uchwały Sejmu z 28 maja 1992 r. minister spraw wewnętrznych przedstawił Sejmowi wstępną listę niektórych osób zarejestrowanych w przeszłości jako tajni współpracownicy UB i SB (tzw. listę Macierewicza, obejmującą m.in. urzędującego Prezydenta, Marszałka Sejmu i parlamentarzystów), tego samego dnia Sejm podjął uchwałę o odwołaniu rządu Jana Olszewskiego. Kontrowersyjne orzeczenie TK dyskwalifikujące uchwałę lustracyjną Sejmu, zostało w sposób równie dyskusyjny „unicestwione” w drodze dwóch obwieszczeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 czerwca 1992 r. o zawieszeniu stosowania uchwały Sejmu RP z dnia 28 maja 1992 r., „Monitor Polski”, Nr 20, poz. 157 oraz z dnia 20 października 1992 r. o utracie mocy obowiązującej tejże uchwały „Monitor Polski”, Nr 34, poz. 245.

wiarygodności Polski jako podmiotu stosunków międzynarodowych”. A taka „sytuacja nie mieści się w pojęciu demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”

Zaskarżona uchwała Sejmu, wprowadzając wymóg badania zgodności Konkordatu z przyszłą konstytucją nie tylko naruszała przepisy prawa, ale też „utrudnia, a nie wykluczone, że w przyszłości nawet uniemożliwi, Prezydentowi oraz Senatowi spełnianie ich konstytucyjnych uprawnień z przyczyn nie znajdujących podstaw w obowiązującym prawie” - przestrzegali Profesor Łączkowski.

9.

Nie tylko trzech odważni sędziowie trafnie zakwestionowali orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r., ale uczyniła to także doktryna prawnicza. W szczególności, wybitny znawca problematyki Konkordatowej, ks. prof. J. Krukowski³⁸ krytycznie stwierdzał, że „Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w sprawie naruszenia przez Sejm Konstytucji, motywując to brakiem kompetencji do rozpatrzenia takiej sprawy. Inaczej mówiąc, Trybunał Konstytucyjny nie chciał zająć stanowiska co do meritum sporu, czyli rozstrzygnąć spór w sprawie niezgodności uchwały sejmowej z obowiązującą Konstytucją. Niewątpliwie jest to przejaw uległości większości Trybunału Konstytucyjnego wobec większości parlamentarnej. Od strony merytorycznej nie ulega bowiem wątpliwości, że jakkolwiek sam akt powołania Komisji Nadzwyczajnej jest aktem konkretnym, to powierzenie jej kompetencji do zadań, które ma realizować w dłuższym czasie, jest aktem normatywnym”³⁹.

Omówiona uchwała Sejmu z 1 lipca 1994 r., blokująca przez kilka lat proces ratyfikacji Konkordatu, nie została ani wykonana w znaczeniu realizacji jej postanowień przez Komisję Nadzwyczajną i Sejm, ani też nie została „jednorazowo skonsumowana”, jak to przewidywał Trybunał. Raczej uległa ona „ekspiracji”, w wyniku bezskutecznego upływu przewidzianych w niej terminów oraz w konsekwencji zakończenia kadencji Sejmu i dyskontynuacji prac nad ustawą ratyfikacyjną. Po wyborach z jesieni 1997 r. nowy, koalicyjny rząd prawicowy Premiera Jerzego Buzka, ponowił inicjatywę ustawodawczą dotyczącą upoważnienia Prezydenta do ratyfikacji Konkordatu. Projekt stosownej ustawy został skierowany

³⁸ Który, co warto podkreślić, jako przedstawiciel Episkopatu Polski, był w latach 1993-1997 uczestnikiem prac konstytucyjnych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i promotorem właściwej regulacji sfery wyznaniowej w art. 25 i art. 53 Konstytucji RP.

³⁹ *Spór wokół ratyfikacji Konkordatu...*, s. 63.

do Sejmu już 12 listopada 1997 r.⁴⁰, czyli w niespełna miesiąc po wejściu w życie nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., obowiązującej od 17 października 1997 r.

Warto zauważyć, że w pisemnym uzasadnieniu projektu ustawy podano dość dokładnie przebieg prac związanych z przygotowaniem i podpisaniem Konkordatu, a następnie z próbą jego ratyfikacji w 1993 r. M.in. podkreślono, że projekt ustawy ratyfikacyjnej wniesiony we wrześniu 1993 r. przez rząd premier H. Suchockiej, „został wycofany a następnie ponownie wniesiony do łaski marszałkowskiej przez Rząd premiera W. Pawłaka”. Z kolei w 1997 r. Rada Ministrów przedłożyła autopoprawkę zawierającą „Deklarację Rządu RP” z dnia 15 kwietnia 1997 r., zawierającą oświadczenie „w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu” (str. 4). Ponieważ „Sejm II kadencji nie uchwalił ustawy o ratyfikacji Konkordatu, dlatego też w obecnej kadencji Sejm Rada Ministrów ponownie podejmuje tę inicjatywę” (s. 9).

W konkluzjach Rząd stwierdzał lapidarnie, że „Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.” oraz że „Konkordat powinien być ratyfikowany w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji” (pkt 20 i 21 s. 9).

Co znamienne: Wnioskodawca, czyli Rada Ministrów w przedłożeniu swym w ogóle nie wspominała ani o uchwale Sejmu z dnia 1 lipca 1994 r., ani o dotyczącym jej postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r., niejako przechodząc nad nimi do porządku dziennego, czy raczej: traktując *per non est*.

Tym razem przebieg procesu legislacyjnego w parlamencie⁴¹ był bardzo szybki i sprawny. I czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu odbyło się już w dniu 12 grudnia 1997 r., w toku którego Sejm nie przyjął wniosku opozycji o odrzucenie projektu ustawy w tym czytaniu⁴² i skierował go Komisji Spraw Zagranicznych, która przedstawiła swe sprawozdanie 16 grudnia 1997 r. z wnioskiem o uchwalenie projekt ustawy bez poprawek. Po II czytaniu projektu na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 stycznia 1998 r., Sejm w tym samym dniu niezwłocznie przystąpił do III czytania i w głosowaniu nad całością projektu, uchwalił ustawę⁴³.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1998 r. o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską zawiera tylko dwa przepisy: Art. 1: Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji

⁴⁰ Druk sejmowy Nr 30, [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/30/\\$file/30.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/30/$file/30.pdf).

⁴¹ Dostępny na stronie: <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/30.htm>.

⁴² Za odrzuceniem projektu głosowało 147 posłów, przeciw 246, 3 wstrzymało się od głosu.

⁴³ Za ustawą głosowało 273 posłów, 161 przeciw, 2 wstrzymało się od głosu.

Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, sporządzonego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 roku. Art. 2: Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Tego samego dnia ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu, Senat nie wniósł żadnych poprawek, toteż 24 stycznia 1998 r. Prezydent A. Kwaśniewski podpisał ustawę. Następnie została ona w dniu 26 stycznia 1998 r. ogłoszona w Dz.U. z 1998 r. Nr 12, poz. 42 i weszła w życie z dniem 10 lutego 1998 r.

Ratyfikacja Konkordatu przez jego obie Strony - reprezentowane przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego i Papieża Jana Pawła II - nastąpiła w dniu 23 lutego 1998 r.⁴⁴, w dniu 25 marca 1998 r. w Watykanie miała miejsce wymiana dokumentów ratyfikacyjnych między premierem Jerzym Buzkiem i Sekretarzem Stanu Stolicy Apostolskiej Angelo Sodano, zaś Konkordat wszedł w życie w dniu 25 kwietnia 1998 r.⁴⁵

10.

W zakończeniu należy zgodzić się z poglądem H. Suchockiej, że na ostateczny kształt naszych rozwiązań konstytucyjnych z 1997 r. „wpływ miała debata, jaka toczyła się wokół podpisanego Konkordatu”. Albowiem w Polsce połowy lat 90. „toczyły się jakby równoległe dwie dyskusje: o ratyfikacji Konkordatu oraz rozwiązaniach nowej Konstytucji, której jednym z elementów były zasady dotyczące relacji Państwa i Kościoła Katolickiego oraz kościołów i związków wyznaniowych. Podpisany Konkordat był niewątpliwie ważnym katalizatorem rozwiązań konstytucyjnych dotyczących relacji z innymi aniżeli Rzymskokatolicki Kościół, kościołami i wyznaniem”⁴⁶. Inaczej ujmując: „zawarte w konkordacie podpisanym, choć nie ratyfikowanym postanowienia, niewątpliwie wpływały na kształt myślenia konstytucyjnego, dotyczącego wzajemnych relacji pomiędzy Państwem a Kościołem”⁴⁷.

Dowodem tych zależności może być choćby fakt, że już wszystkie wstępne projekty nowej konstytucji, zgłoszone w okresie kwiecień-maj 1993, podobnie jak podpisany w lipcu 1993 r. Konkordat, przewidywały zastosowanie „dyspersji”,

⁴⁴ Vide: Dz. U. z 1998 r. nr 58 poz. 318.

⁴⁵ Vide: Oświadczenie Rządowe z dnia 3 kwietnia 1998 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. nr 58 poz. 319.

⁴⁶ H. Suchocka, *Konstytucyjne formy regulacji stosunków między Państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, [w:] J. Krukowski i in. (red.), *Katolickie zasady relacji Państwo-Kościół a prawo polskie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2015, s. 77.

⁴⁷ Por. H. Suchocka, *Kilka uwag z okazji 13. rocznicy podpisania Konkordatu...*, s. 46.

czyli odrębnego unormowania problematyki instytucjonalnej, relacji państwa i wspólnot religijnych oraz gwarancji wolności sumienia i religii⁴⁸ oraz uregulowanie pozycji nominalnie wskazanego Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych w ich relacjach do państwa, opartych na zasadzie rozdziału. Ponadto większość projektów zakładała zasadę współdziałania bądź współpracy tych podmiotów, a nawet konsensualnego kształtowania wzajemnych stosunków.

Także projekty jednolite konstytucji, przygotowywane przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego od wersji z początku 1995 r., poprzez 1996 r. aż po finalną wersję ze stycznia 1997 r. przyjmowały (jakkolwiek niekiedy „chwiejnie”) cztery zasady: neutralności (bezstronności) światopoglądowej państwa, równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, autonomii (niezależności) i współdziałania tych podmiotów i państwa oraz bilateralnej formy kształtowania wzajemnych stosunków, w tym – *expressis verbis* i wyłącznie w odniesieniu do Kościoła Katolickiego – na podstawie umowy międzynarodowej Państwa i Stolicy Apostolskiej, czyli Konkordatu⁴⁹. *Nota bene*, odnośnie do tej ostatniej kwestii przeciwnicy Konkordatu podnosili fałszywy zarzut bezzasadnego uprzywilejowania Kościoła Katolickiego, nie dostrzegając, że ta odmienność formy regulacji jest podwójnie uzasadniona merytorycznie, gdyż tylko Kościół jako Stolica Apostolska jest podmiotem stosunków międzynarodowych, a nadto, forma konkordatu należy zarówno do naszej tradycji, jak i praktyki innych państw współczesnych⁵⁰.

Porównanie treści Konkordatu oraz unormowania wzajemnie komplementarnych przepisów art. 25 i art. 53 Konstytucji z 1997 r.⁵¹ RP, wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Nie sposób jednak nie dostrzec swoistej „symetryczności” unormowań tych dwóch aktów.

Przede wszystkim, o ile Artykuł 1 Konkordatu stanowi: „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są - każde w swej dziedzinie - niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”, o tyle art. 25 ust. 3 Konstytucji wyraża tę samą ideę następująco: Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami

⁴⁸ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25*, [w:] tegoż (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, tom V, teza 4, s. 4.

⁴⁹ Por. M. Olszówka, *Komentarz do art. 25...*, s. 653-654.

⁵⁰ Por. D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, Lublin 2004, s. 209; aprobująco: L. Garlicki, *Komentarz do art. 25...*, teza 17, s. 21.

⁵¹ L. Garlicki, *op.cit.*, teza 5, s. 5.

wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

To zgoła fundamentalny obszar, albowiem „sprecyzowanie sfer i form działania dokonuje się na poziomie konkordatowym bądź ustawowym”, zaś zasada i wskazane cele współdziałania, a nawet całokształt relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi wykluczają „nihilizm aksjologiczny państwa”⁵².

W wymiarze indywidualnym przykład wskazanej symetrii stanowi Artykuł 11 Konkordatu: „Układające się Strony deklarują wolę współdziałania na rzecz obrony i poszanowania instytucji małżeństwa i rodziny będących fundamentem społeczeństwa. Podkreślają one wartość rodziny, przy czym Stolica Apostolska, ze swej strony, potwierdza naukę katolicką o godności i nierozzerwalności małżeństwa” oraz, z drugiej strony, art. 18 Konstytucji: Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

Także Artykuł 12 ust. 1 Konkordatu: „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” – znajduje potwierdzenie w polskiej Konstytucji. Mianowicie w jej art. 48 ust. 1: Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania, oraz w art. 53 ust. 3: Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem; przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio, jak i w art. 53 ust. 4: Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.

Trzeba wreszcie dodać oczywistą konstatację, że Konstytucja stanowiąc w art. 25 ust. 4: Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy – wprost

⁵² *Ibidem*, teza 15, s. 19.

respektowała, a nawet „usankcjonowała” tę właśnie postać reglamentacji prawnej, jaką stanowił wcześniej zawarty i podpisany Konkordat z 1993 r.

Podsumowując, chociaż Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowiąca zwińczenie kilkuletniej transformacji ustrojowej, została uchwalona przez parlament (scil. Zgromadzenie Narodowe) w przeważającej mierze o lewicowej orientacji, na szczęście nie miało to decydującego wpływu na unormowanie sfery religijnej, zarówno w skali makro, stosunku państwa oraz Kościoła i związków wyznaniowych, jak w wymiarze wolności sumienia i religii indywidualnych osób. Oczywiście, regulacja ta powstawała w toku nieraz ostrych sporów ideologicznych i jurydycznych, stąd też m.in. pominięcie *invocatio Dei*, czy pewne niekonsekwencje konstytucyjne w sferze aksjologicznej, np. w zakresie braku obrachunku z przeszłością, czy solidnego unormowania prawnej ochrony życia człowieka. Niemniej jednak należy docenić odwołania w konstytucyjnej preambule do „ponad tysiącletniego dorobku” oraz „kultury zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”, stanowiącej wartość podkreśloną także w części systematycznej, jako „źródło tożsamości Narodu Polskiego, jego trwania i rozwoju” (art. 6 ust. 1).

Podjęta pod pretekstem ochrony konstytucji, lewicowa (by nie rzec: lewacka) próba zablokowania w parlamencie ratyfikacji Konkordatu, z następnym przyzwoleniem ze strony Trybunału Konstytucyjnego, okazała się tylko chwilowo skuteczna. O jednym i drugim w istocie zadecydowały jednak nie tyle argumenty prawne, co decyzje wyborcze elektoratu.

Kazus ten nasuwa ogólniejszą konkluzję: konstytucja nie zawsze okazuje się wystarczającą i skuteczną „instrukcją obsługi państwa”, podobnie jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego niekiedy nie stanowi efektywnego narzędzia do „naprawy państwa”, czy choćby zapobiegania jego psuciu. A dzieje się tak chyba dlatego, że wszechobecna polityka nigdy nie była i ciągle jeszcze nie jest, niestety, powszechnie rozumiana, jako rozumna troska o dobro wspólne... O co warto upominać się nie tylko z okazji okrągłych rocznic, czy w roku wyborów parlamentarnych.

PREREQUISITI COSTITUZIONALI PER LA FIRMA E LA RATIFICA DEL CONCORDATO TRA LA SANTA SEDE E LA REPUBBLICA DI POLONIA

1.

La storia della conclusione e dell'entrata in vigore del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia (nel prosieguo "Concordato"), comprese le complicazioni senza precedenti che hanno interessato, per diversi anni, la procedura di ratifica¹, sono piuttosto note e ben descritte nella letteratura². Nella prospettiva degli ultimi 30 anni, vale la pena di richiamare l'attenzione sull'aspetto costituzionale di tale processo, iniziato sul finire della Polonia "popolare", formalmente avviato e proseguito durante il periodo di trasformazione sistemica e giuridicamente finalizzato già nella Terza Repubblica, con la Costituzione del 1997.

¹ Il Concordato fu concluso e firmato da entrambe le parti il 28 luglio 1993, ma di fronte alla resistenza del parlamento di sinistra della legislatura 1993-1997, venne ratificato solo dopo cinque anni ed è entrato in vigore il 25 aprile 1998; G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998 n. 51, voce 318 e 319.

² Cfr., J. Kowalczyk, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską 1993/1998*, Płocki Instytut Wydawniczy, Płock 2013, pp. 349; W. Góralski, *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Wydawnictwo Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1998, pp. 191; J. Krukowski, *Konkordaty Polskie. Historia i teraźniejszość*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2019, pp. 518; nonché alcuni elaborati approfonditi, tra cui: J. Krukowski, *Spór wokół ratyfikacji Konkordatu*, „Roczniki Nauk Prawnych” KUL, Volume VI/1996, p. 59-75; A. Zoll, *Trudna droga do ratyfikacji Konkordatu*, [in:] J. Dyduch (ed.), *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, Wydawnictwo Św. Stanisława, Kraków 1998; J. Krukowski, *Konkordat polski 1993/1998: geneza, przedmiot i stosowanie*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich”, 2018, Volume 28 n. 31.

In questo elaborato propongo una tesi secondo cui, sebbene non siano state le condizioni costituzionali, bensì le premesse e le implicazioni di natura politica, a costituire, per la Polonia, le determinanti fondamentali del processo di firma e ratifica del Concordato, tale documento, allo stesso tempo, non richiedeva di essere adattato alle disposizioni della nuova Costituzione, ma fu proprio questa legge di fondamentale importanza a introdurre nel suo contenuto alcune idee e disposizioni specifiche del Concordato non ancora vigente. In questo modo, gli apparenti dubbi sulla costituzionalità del Concordato, sollevati dai suoi oppositori politici appartenenti ai raggruppamenti di sinistra (post-comunisti), che avevano la maggioranza nelle strutture parlamentari della legislatura 1993-1997, non furono sconfessati dalla Corte Costituzionale, ma paradossalmente dallo stesso parlamento, che fungeva da Assemblea Costituente (Assemblea Nazionale), e poi dal parlamento di destra della successiva legislatura 1997-2001, che ha approvato la legge di ratifica, nonché dal Presidente A. Kwaśniewski, legato alla sinistra, che ratificò il Concordato.

2.

In primo luogo, va ricordato che dagli albori dello Stato polacco, a partire dal 966, data del battesimo del nostro primo sovrano storico Mieszko I, per più di 1055 anni di storia polacca, la religione cristiana e l'istituzione della Chiesa cattolica si compenetrarono in modo permanente con la storia della nazione polacca, la sua identità, la sua lingua, la sua cultura e il suo sviluppo civile. Senza entrare nei dettagli delle conquiste del nostro pensiero pubblico-giuridico e delle relazioni interpersonali reali, che per molto tempo hanno incluso un'autentica tolleranza religiosa, il rispetto per le diverse credenze e opinioni, anche in una società nazionale, politica e religiosa molto diversa, occorre necessario sottolineare il regresso avvenuto negli anni della Repubblica Popolare di Polonia.

Entrambi i totalitarismi, tedesco e sovietico, invasori alleati della Polonia nel settembre 1939 e suoi successivi occupanti, in totale contrasto con la tradizione e la cultura dell'Europa cristiana, erano dottrine completamente senza Dio e atee, a prescindere dalle differenze negli slogan ideologici che proclamavano, ossia il falso *Gott mit uns* o il suo opposto verbale di *Boga niet*. Dal 1944 in poi, per i successivi 55 anni, la Polonia fu governata da un regime basato sull'ateismo programmatico, su una lotta spietata o velata contro la Chiesa istituzionale, sulla repressione e sulla discriminazione delle confessioni religiose, sulla promozione e sui privilegi per chi dichiarava (spesso con l'inganno) una visione del mondo

atea, allora definita "scientifica", nonostante i suoi fondamenti e metodi primitivi e gli obiettivi disumani.

La portata e l'intensità di queste azioni repressive variarono: una delle prime fu la rottura nel 1945, da parte del Governo Provvisorio di Unità Nazionale, del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia del 10 febbraio 1925³, e l'immediata laicizzazione combinata con il saccheggio delle proprietà e la liquidazione delle istituzioni ecclesiastiche, anche in ambito educativo e caritativo. Nei momenti di massima intensità, le repressioni comuniste inclusero la detenzione di rappresentanti del clero, compresi gerarchi della Chiesa come il primate di Polonia Stefan Wyszyński, che fu internato nel 1953-1956, o quelli condannati dai "tribunali" staliniani e incarcerati, come il vescovo Czesław Kaczmarek negli anni 1951-1956 e il rettore dell'Università Cattolica di Lublino don Antoni Słomkowski negli anni 1952-1954. Non mancarono persino omicidi di sacerdoti cattolici, commessi dalle forze di sicurezza o su loro ordine, come nel caso di don Jerzy Popieluszko, assassinato nel 1984, e dei sacerdoti Stefan Niedzielak, Stanisław Suchowolc e Sylwester Zych nel 1989⁴. D'altra parte, nei momenti di temporaneo "disgelo" politico, ad esempio dopo il 1956 e il 1980, la presenza limitata di fedeli e simboli religiosi era consentita anche negli spazi pubblici.

Nella Costituzione di luglio del 1952⁵, la normalizzazione della sfera religiosa assunse la forma della "condensazione", ossia una combinazione di uniformazione individuale e istituzionale. Si dichiarava – in modo del tutto illusorio - che ai cittadini era garantita la libertà di coscienza e di religione e che la Chiesa e le altre associazioni religiose erano libere di svolgere le proprie funzioni, con il divieto di obbligare i cittadini a partecipare o meno ad attività o riti religiosi. D'altra

³ Nella formulazione della risoluzione del 12 settembre 1945, il governo affermava che il Concordato "aveva cessato di essere in vigore in seguito alla sua rottura unilaterale da parte della Santa Sede con atti compiuti durante l'occupazione e contrari alle sue disposizioni". - il pretesto era la nomina di due vescovi da parte di Papa Pio XII e l'argomento che, poiché la Santa Sede "non aveva ancora riconosciuto" il Governo Provvisorio di Unità Nazionale, „non esistevano normali rapporti diplomatici”; cfr. M. Wierchnicki, *Sul rapporto Stato-Chiesa ai tempi della Repubblica Popolare di Polonia: rottura del Concordato e conseguenze*, <https://histmag.org/Z-relacji-Panstwo-Kosciol-w-PRL-zerwanie-konkordatu-i-jego-nastepstwa-10751>, e l'analisi giuridica: T. Pawluk, *Problema della scadenza del Concordato del 1925*, „Prawo Kanoniczne – Trimestrale giuridico-politico” 1986 (29)/1-2, p. 133-148; e A. Mezglewski, *Spór o „wygaśnięcie” Konkordatu polskiego z 1925 roku*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 1998, volume VII, p. 324-340.

⁴ Cfr. m.in. J. Żaryn, *Dzieje Kościoła katolickiego w Polsce (1944-1989)*, Instytut Historii PAN i Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2003; A. Dudek, R. Gryz, *Komuniści a Kościół w Polsce (1945-1989)*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2006; o la presentazione sintetica: *Mordy popełnione na księżach w PRL*; <https://tygodnik.dorzeczy.pl/dodatki-specjalne/47615>

⁵ *Costituzione della Repubblica Popolare di Polonia* del 22 luglio 1952, G.U. „Dziennik Ustaw” 33, voce 232 e succ. mod.

parte, veniva adottata e messa in pratica la regola della “separazione ostile”⁶: „La Chiesa è separata dallo Stato”, e la normalizzazione dei principi del rapporto tra Stato e Chiesa e della situazione giuridica e patrimoniale delle associazioni religiose fu rimandata alle leggi. Nello spirito proprio di quell'epoca, la Costituzione conteneva dichiarazioni “minacciose”, come la seguente: "l'abuso della libertà di coscienza e di religione per scopi dannosi per gli interessi della Repubblica Popolare Polacca è passibile di pena" (art. 70 commi 1-3)⁷.

3.

Come è noto, la trasformazione sistemica iniziata in Polonia dopo la fondazione del sindacato Solidarność nel 1980, e temporaneamente arrestata dall'introduzione della legge marziale nel 1981-1983, ha raggiunto il suo apice nel 1989. L'espressione giuridica del cosiddetto accordo della "Tavola rotonda", ossia l'emendamento della Costituzione del 7 aprile 1989⁸, nonché la sua importante revisione del 29 dicembre 1989⁹, non significarono tuttavia una liquidazione immediata degli effetti legali e sociali della Repubblica Democratica di Polonia. Questi cambiamenti costituzionali, imposti dai polacchi alle autorità governanti, comportarono serie modifiche ai principi governativi e alla forma del sistema degli organi statali: il Parlamento, il Presidente e i tribunali. E sebbene inizialmente non prevedessero una normalizzazione completa dei diritti e delle libertà, fu proprio in questo ambito che si verificarono, all'epoca, enormi rivalutazioni, a livello di legislazione ordinaria e di diritto internazionale, nonché nella prassi delle autorità statali, grazie, tra l'altro, alla giurisprudenza della Corte Costituzionale della Repubblica di Polonia.

Nell'ambito delle questioni relative al Concordato, occorre sottolineare le tre leggi del 17 maggio 1989, adottate proprio all'inizio della trasformazione del sistema, sulla relazione dello Stato con la Chiesa cattolica nella Repubblica Popolare di Polonia¹⁰, sulle garanzie della libertà di coscienza e di confessione¹¹

⁶ Cfr. M. Olszówka, „Komentarz do art. 25, [in:] M. Safjan, L. Bosek (ed.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Volume I, Warszawa 2016, p. 652.

⁷ L'ampia modifica della Costituzione del 1976 (G.U. „Dziennik Ustaw” n. 7, voce 36) ha eliminato l'annuncio della criminalizzazione dell'abuso della libertà di coscienza e di religione - cfr. articolo 82 dopo la modifica.

⁸ G.U. „Dziennik Ustaw” n. 19 voce 101.

⁹ G.U. „Dziennik Ustaw” n. 75, voce 444.

¹⁰ G.U. „Dziennik Ustaw” del 1989 n. 29 voce 154; attualmente: in Repubblica di Polonia, cfr. Testo unico G.U. „Dziennik Ustaw” del 2019 voce 1347 e succ. mod., 2022 voce 1700.

¹¹ G.U. „Dziennik Ustaw” del 1989 n. 29 voce 155; testo unico; G.U. „Dziennik Ustaw” del 2023, voce 265.

e sull'assicurazione previdenziale del clero¹², *che segnarono il primo passo nella nuova normalizzazione della relazione tra Stato e religione a livello istituzionale e individuale. Gli obblighi giuridici internazionali assunti dalla Polonia in quel periodo derivavano, in particolare, dalla ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata nel 1993*¹³, e successivamente dal Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, stipulato e firmato nel 1993, ma ratificato solo nel 1998.

Il suddetto corpus di sentenze della Corte Costituzionale del primo periodo di trasformazione, a sua volta, ripristinando la corretta comprensione e collocazione della libertà di religione e di coscienza, riguardava, tra l'altro, l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche¹⁴, il rispetto nei programmi radiofonici e televisivi dei sentimenti religiosi del pubblico e il rispetto del sistema di valori cristiani¹⁵, o la compatibilità con la coscienza della condotta umana, compresa quella dei medici¹⁶. Vale la pena notare che la Corte prese parte in modo specifico alla controversia sulla ratifica del Concordato del 1993 (di cui si tratterà più avanti).

4.

La conclusione del Concordato, con tutta probabilità, non sarebbe stata possibile senza una sequenza di eventi precedenti. Già nel 1974 era stato firmato in Vaticano un Memorandum d'intesa per il ripristino dei contatti bilaterali tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare di Polonia¹⁷. Sebbene già nel 1987 le autorità polacche avessero tentato di normalizzare le relazioni con la Santa Sede e si fosse persino pensato di sottoscrivere una convenzione internazionale tra le due

¹² G.U. „Dziennik Ustaw” del 1989 n. 29 voce 156 e succ. mod.

¹³ G.U. „Dziennik Ustaw” del 1993 n. 61, voce 284.

¹⁴ Cfr. sentenza del 30 gennaio 1991, num. R.G. K 11/90, OTK 1991/1/2 e sentenza del 20 aprile 1993, num. R.G. U 12/92, OTK 1993/1/9.

¹⁵ Cfr. risoluzione della Corte Costituzionale del 2 marzo 1994, num. R.G. W 3/93, OTK 1994/1/17 e sentenza del 7 giugno 1994, num. R.G. K 17/93, OTK 1994/1/11

¹⁶ Cfr. sentenza del 15 gennaio 1991 sulle qualifiche professionali di cui i medici che operano l'interruzione di gravidanza devono essere provvisti, num. R.G. U 8/90, OTK 1991/1/8 e sentenza del 7 ottobre 1992 sul Codice Etico dei Medici, num. R.G. U 1/92, OTK 1992/2/38.

¹⁷ Il 19 ottobre 1972 r. La Santa Sede ritirò definitivamente il riconoscimento del governo polacco in esilio e, dopo l'istituzione del Gruppo per le relazioni di lavoro permanenti tra la Repubblica Popolare di Polonia e la Santa Sede, dall'autunno del 1974 la Repubblica Popolare di Polonia inviò in Vaticano i suoi rappresentanti – cfr. H. Suchocka, *20 lat odnowionych stosunków dyplomatycznych Polski i Watykanu*; <http://ekai.pl/wydarzenia/raport/x23559/lat-odnowionych-stosunkow-dyplomatycznych-polski-i-watykanu/>

parti¹⁸, fu solo dopo gli Accordi di agosto del 1980 che venne riattivata la Commissione mista Governo-Episcopato polacco, e solo dopo le elezioni di giugno del 1989 che la Polonia, su sua iniziativa e con il consenso del Vaticano, riallacciò le relazioni diplomatiche con la Santa Sede¹⁹.

Già nel 1987, la suddetta Commissione mista intraprese i lavori per la preparazione di un progetto di Convenzione tra la Polonia e la Santa Sede; il primo progetto venne presentato nel maggio 1988, per poi essere esaminato e modificato, negli anni 1989-1991, con la partecipazione della Segreteria di Stato vaticana. La versione finale dell'ottobre 1991 fu presentata al Ministro degli affari esteri polacco e costituì la base per i successivi negoziati diretti tra le parti²⁰. La conclusione di un nuovo accordo internazionale tra la Polonia e la Santa Sede fu preceduta da visite e colloqui di politici polacchi in Vaticano nel 1989-1991 (in sequenza: il Primo Ministro Tadeusz Mazowiecki, il Ministro Krzysztof Skubiszewski e il Presidente Lech Wałęsa), durante i quali venne respinta l'idea di ripristinare il Concordato del 1925, in quanto non corrispondeva alla realtà contemporanea dopo il Concilio Vaticano II. La conclusione del nuovo concordato fu annunciata nel 1991 dal Ministro degli affari esteri Krzysztof Skubiszewski, in un discorso pronunciato presso la camera bassa (Sejm) del Parlamento, in cui si affermava che "il governo desiderava giungere alla conclusione di una convenzione che regolasse l'insieme delle relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Santa Sede".

Sebbene già il 21 ottobre 1991 il Nunzio Apostolico avesse presentato al Ministero degli affari interni una bozza di Concordato preparata da una commissione ecclesiastica, in considerazione dell'instabilità della situazione politica, dopo la riduzione nel 1991 del mandato del Sejm contrattuale eletto nel giugno

¹⁸ Cfr. H. Suchocka, *ibidem*.

¹⁹ La richiesta scritta del ministro degli Esteri polacco, del 7 luglio 1989, al capo della diplomazia vaticana, arcivescovo Angelo Sodano, per la ripresa delle relazioni diplomatiche fu accolta: „In considerazione dell'importanza delle relazioni che la Polonia ha sempre mantenuto con la Santa Sede, la Segreteria di Stato, Sezione per i Rapporti con gli Stati, accetta che le rappresentanze diplomatiche abbiano il rango di Nunziatura Apostolica e Ambasciata”. Il comunicato ufficiale sulla ripresa delle relazioni diplomatiche fu annunciato il 17 luglio 1989, il 26 agosto 1989 Papa Giovanni Paolo II nominò l'arcivescovo Józef Kowalczyk Nunzio Apostolico in Polonia (presentò le credenziali il 6 dicembre 1989), mentre il governo di Tadeusz Mazowiecki nominò Jerzy Kuberski primo Ambasciatore Straordinario e Plenipotenziario della Repubblica Popolare di Polonia presso la Santa Sede (presentò le credenziali il 5 ottobre 1989); cfr. H. Suchocka, *op. cit.* e: A. Romano, *Geneza i przedmiot Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 1993 roku*, *Kościół i Prawo* 7(20)/2018, n. 2, p. 191 e succ..

²⁰ Per approfondimenti, cfr. W. Góralski, *Projekt Konwencji między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (1991) a Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (1993)*, [in:] M. Sitarz et al. (ed.), *Reddite ergo quae sunt Caesaris Caesari et quae sunt Dei Deo. Księga Jubileuszowa dedykowana Księdzu Profesorowi Józefowi Krukowskiemu z okazji 50-lecia pracy naukowej*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2014, p. 107-109 e succ..

1989, e vista la crisi di governo del 1992, non si procedette. Solo dopo la nomina del Gabinetto del Primo Ministro Hanna Suchocka, nel luglio 1992, venne elaborata una bozza governativa del Concordato, successivamente presentata alla Santa Sede nel marzo 1993, e sulla quale, nel mese di aprile, iniziò a lavorare la Commissione mista dell'Episcopato e del Governo polacco. I negoziati si conclusero nel giugno 1993, il 1° luglio il Consiglio dei ministri adottò il testo definito del Concordato e la sua firma avvenne il 28 luglio 1993²¹

Si trattò uno degli ultimi risultati di questo governo, in vista dell'approvazione di un voto di sfiducia non costruttivo da parte del Sejm nel maggio 1993 e dello scioglimento del Parlamento da parte del Presidente. Dopo le elezioni del settembre 1993 e il ritorno al potere dei gruppi di sinistra (la coalizione dell'Alleanza Democratica di Sinistra (SLD) e il Partito Popolare Polacco (PSL)), non solo ebbe inizio un "dibattito politico e ideologico" sul Concordato, ma si giunse anche all'effettiva sospensione della sua ratifica per 5 anni. Come giustamente osservato dalla professoressa H. Suchocka - personalmente coinvolta, all'epoca, nelle questioni relative alla negoziazione e all'accettazione del Concordato - poiché la sua sottoscrizione, nel luglio 1993, era avvenuta dopo lo scioglimento del Sejm e nel periodo precedente alle elezioni parlamentari, "si trattò di un'occasione perfetta per utilizzare questo fatto nella campagna elettorale. Vennero attivati tutti gli strumenti demagogici, cercando di "spaventare" la società con il Concordato. Nell'atmosfera della campagna elettorale, tuttavia, era difficile fare breccia con argomenti concreti. Questo creò molta confusione e, allo stesso tempo, a causa del successo elettorale dei gruppi di sinistra, il processo di ratifica del Concordato risultò bloccato per 5 anni. Il Concordato poté essere ratificato solo dopo le elezioni successive, a seguito di un nuovo cambio della maggioranza."²²

5.

Sebbene la vera motivazione alla base della resistenza opposta dalla sinistra alla ratifica del Concordato fosse all'epoca di natura ideologica, puntando il dito sul presunto rischio di una perdita di sovranità da parte della Polonia, sull'introduzione di uno "Stato confessionale" o sull'eccessivo privilegio della Chiesa

²¹ Poiché la Santa Sede ha autorizzato la firma del Concordato non dal Segretario di Stato, ma dal Nunzio Apostolico Mons. Józef Kowalczyk, da parte polacca esso è stato firmato non dal Primo Ministro, ma dal Ministro degli Affari Esteri Krzysztof Skubiszewski - cfr. H. Suchocka, *op. cit.*

²² Cfr. H. Suchocka, *Kilka uwag z okazji 13. rocznicy podpisania Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską*, [in:] J. Staszko [ed.], *Konkordaty między Stolicą Apostolską a Polską. Stosunki Państwo – Kościół*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” n. 3(III), Kraków 2006, p. 45.

cattolica, essa dichiarava dubbi giuridici duplici e doppiamente curiosi. Essi riguardavano la compatibilità del Concordato con le disposizioni ancora in vigore della Costituzione staliniana del 1952 e, inoltre, con la nuova Costituzione della Repubblica di Polonia, in fase di preparazione.

Allo stesso tempo, gli oppositori sembravano non accorgersi di un'importante riserva, inserita nella parte finale del preambolo del Concordato, dopo le disposizioni storiche e la dichiarazione dell'assiologia e della *ratio legis* comunemente condivise, in cui si afferma quanto segue: “Le Parti hanno deciso di concludere il presente Concordato. La Repubblica di Polonia lo ha fatto tenendo conto dei suoi principi costituzionali e delle sue leggi, mentre la Santa Sede ha fatto lo stesso tenendo conto dei documenti del Concilio Vaticano II, riguardanti la libertà religiosa e le relazioni tra la Chiesa e la comunità politica, nonché delle disposizioni del diritto canonico”.

Ignorando questa dichiarazione delle Parti del Concordato, che si impegnavano a rispettare, tra l'altro, i principi costituzionali polacchi, il Sejm approvò la risoluzione straordinaria del 1° luglio 1994 sulle modalità di lavoro della legge di ratifica del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia²³, nominando una Commissione straordinaria per esaminare il progetto di legge di ratifica del Concordato (§ 1) e definendone i compiti (§ 2). Essi dovevano “consistere in particolare”: in primo luogo, nel “valutare le conseguenze giuridiche che seguiranno in caso di approvazione della legge di ratifica alla luce delle disposizioni costituzionali in vigore e di altre leggi”, e in secondo luogo, nel “valutare la compatibilità del Concordato con la Costituzione approvata dall'Assemblea nazionale”.

La risoluzione fissava scadenze puramente indicative per questi compiti, cioè il completamento dei lavori della Commissione e la presentazione dei suoi rapporti, rispettivamente: entro il 31 gennaio 1995 e “non oltre due mesi dalla data di promulgazione della bozza di Costituzione”. Invece, la “relazione finale” della Commissione straordinaria avrebbe dovuto essere presentata “subito dopo il referendum a cui sarebbe stata sottoposta la nuova Costituzione, ma non oltre il 31 dicembre 1995” (§ 3). La risoluzione faceva inoltre riferimento all'applicazione delle disposizioni pertinenti del Regolamento del Sejm (§ 4) e ne prevedeva l'entrata in vigore immediata, a partire dalla data di adozione e non di promulgazione (§ 5).

²³ Risoluzione della Dieta della Repubblica di Polonia del 1° luglio 1994 sulla procedura dei lavori sulla legge di ratifica del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, M.P. n. 39 voce 326 del 21 luglio 1994.

È quindi inesatto riportare nella letteratura che, “come risultato di una mancanza di volontà politica, il Sejm ha approvato una risoluzione che sospende il consenso alla sua [del Concordato] ratifica”²⁴. Infatti, la maggioranza politica della camera bassa del Parlamento, nella risoluzione citata, ammetteva implicitamente la possibilità di dichiarare incostituzionali sia la legge di ratifica che il Concordato stesso, portando di conseguenza alla sua mancata ratifica.

Aggiungiamo che, secondo l'articolo 33 della "piccola Costituzione" del 1992²⁵ allora in vigore, il Presidente ratificava e annullava gli accordi internazionali, dandone comunicazione al Sejm e al Senato (comma 1), ma la ratifica e la disdetta degli accordi internazionali riguardanti i confini dello Stato, le alleanze di difesa e gli accordi che comportavano oneri finanziari per lo Stato o la necessità di modificare la legislazione, richiedevano un'autorizzazione espressa in una legge (comma 2). Il Concordato rientrava ovviamente in quest'ultima categoria e richiedeva la cosiddetta “ratifica maggiore”, trattandosi di un accordo internazionale che comportava la “necessità di modificare la legislazione” della Polonia. Ciò veniva esplicitamente confermato, ad esempio, dalla normalizzazione nell'articolo 10 del cosiddetto “matrimonio concordatario”, ossia un matrimonio canonico contratto con effetti nel diritto civile, dove si stabilisce che “al fine di attuare questo articolo, sarebbero state apportate le necessarie modifiche alla legge polacca” (comma 6).

6.

La suddetta risoluzione del Sejm fu quasi immediatamente (nei mesi di luglio e agosto 1994) accusata di incostituzionalità e impugnata presso la Corte costituzionale da tre ricorrenti, tra cui due gruppi di deputati e il Presidente L. Wałęsa. Il 6 dicembre 1994 il Tribunale pronunciò in merito il provvedimento n. reg. U. 5/94.²⁶

I ricorrenti sostenevano che la risoluzione costituisse una violazione dei principi fondamentali di uno Stato di diritto democratico e della divisione tripartita

²⁴ Cfr. A. Romanko, *Geneza i przedmiot Konkordatu...*, p. 193.

²⁵ Legge costituzionale del 17 ottobre 1992 sulle relazioni reciproche tra i poteri legislativo ed esecutivo della Repubblica di Polonia e sull'autonomia locale, G.U. „Dziennik Ustaw” n. 84 voce 426 e succ. mod.

²⁶ OTKZU [Giurisprudenza della Corte Costituzionale–Raccolta] del 1994, voce 41, disponibile sul sito della Corte Costituzionale: <https://otkzu.trybunal.gov.pl/otk.xht ml?rok=1994&pozycja=41>; Inizialmente, la Corte avviò 3 procedimenti distinti con i numeri di fascicolo U 5/94, U 6/94 e U 7/94, poi riuniti per l'esame congiunto con la domanda depositata per prima – vide: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=2929&dokument=5070>.

dei poteri, una violazione delle competenze degli organi costituzionali, tra cui il diritto di iniziativa legislativa del Consiglio dei Ministri, il diritto del Senato di partecipare all'attività legislativa e i poteri del Presidente nel processo legislativo e, inoltre, una violazione della posizione costituzionale del Presidente come massimo rappresentante dello Stato polacco nelle relazioni internazionali e delle sue competenze per quanto riguarda sia la leadership generale nel campo delle relazioni estere che la ratifica e la denuncia di accordi internazionali.

Venne anche indicato un sospetto di violazione delle regole costituzionali del processo legislativo, nonché la trasgressione delle disposizioni del Regolamento del Sejm e la sua base costituzionale, in relazione alla possibilità di effettuare valutazioni quasi giuridiche nel processo legislativo, ossia l'esame della conformità degli atti a norme non ancora entrate in vigore. Il Sejm fu accusato di aver imposto alla sua commissione l'obbligo di valutare un accordo internazionale con un oggetto diverso da quello elencato nella Costituzione. In effetti, lo scopo inammissibile della commissione sarebbe stato, tra l'altro, quello di esaminare la compatibilità delle disposizioni di un trattato esistente - il Concordato - con una futura Costituzione non ancora esistente. Uno dei ricorrenti (gruppo di parlamentari) sosteneva inoltre che "la risoluzione del Sejm introducesse, a nome della Repubblica di Polonia, il principio di discriminazione di un soggetto del diritto internazionale (Santa Sede), per il quale venivano stabilite regole separate e meno favorevoli per l'organizzazione delle relazioni reciproche rispetto ad altri soggetti e ai provvedimenti conclusi con essi dal governo della Repubblica di Polonia".

Va notato che il Procuratore generale assunse una posizione negativa nel caso, affermando che la risoluzione del Sejm messa in discussione dai ricorrenti "non risultava essere un atto normativo" soggetto al controllo della Corte costituzionale, e anche se lo fosse stato, "non risultava" che le sue disposizioni violassero i parametri costituzionali indicati.

Quando il Ministro degli affari esteri venne chiamato dalla Corte ad esprimere una posizione in merito, egli dichiarò che la risoluzione del Sejm del 1° luglio 1994 era contraria al principio dello Stato di diritto democratico e limitava il diritto del Presidente di ratificare il Concordato. Allo stesso modo, il Segretario di Stato della Cancelleria del Presidente valutò la risoluzione come "incompatibile con l'attuale Costituzione", osservando inoltre che "la mancata ratifica del Concordato avrebbe avuto, in ultima analisi, implicazioni per la sicurezza dello Stato".

Durante l'udienza tenutasi davanti al Tribunale del 6 dicembre 1994, i ricorrenti mantennero integralmente le loro memorie scritte e le relative argomentazioni, sostenendo che la risoluzione del Sejm del 1° luglio 1994 fosse un atto normativo e come tale fosse soggetta al giudizio della Corte Costituzionale, che "non poteva sottrarsi al suo esame sostanziale", come esigeva il rappresentante del Sejm, che richiedeva l'esatto contrario, ossia che la risoluzione impugnata fosse dichiarata non appartenente alla categoria degli atti normativi e che il procedimento fosse archiviato.

I deputati ricorrente sottolineavano con forza che la risoluzione contestata "demoliva il principio costituzionale della separazione dei poteri, violava il dovere costituzionale del Sejm come organo legislativo [ed] escludeva il Presidente e il Senato dal processo legislativo".

Il rappresentante del Presidente, invece, valutò *va banque*, che alla base dell'adozione della risoluzione da parte del Sejm "vi fosse la volontà di uccidere il concordato, ma che la tortura non potesse essere ritenuta una procedura corretta a tal fine"²⁷.

7.

La Corte Costituzionale non si pronunciò sul merito delle suddette istanze, accuse e posizioni sollevate, ma, con il provvedimento del 6 dicembre 1994, archiviò il procedimento.

Il *clou* della motivazione della Corte per questa decisione si riduceva al riconoscimento del fatto che la risoluzione impugnata non aveva natura normativa, ma costituiva un atto "individuale-concreto", non soggetto al giudizio della Corte. Il Tribunale iniziò la sua argomentazione con un'affermazione più generale sul modello limitato di controllo di costituzionalità degli atti normativi adottato in Polonia, caratterizzato "dalle proprie condizioni politiche e sistemiche", mentre "il suo cambiamento fondamentale sarebbe stato possibile solo con la promulgazione di una nuova costituzione, o con la modifica di disposizioni finora vincolanti". La Corte Costituzionale evidenziò anche di "non avere il monopolio del controllo dell'osservanza della costituzionalità della legge, mentre la sua competenza in merito al controllo delle violazioni della Costituzione da parte di atti di organi statali è limitata. La competenza del Tribunale costituzionale non si estende agli atti degli organi statali che hanno la forma di atti individuali.

²⁷ Le citazioni di cui sopra - dopo il provvedimento della Corte Costituzionale del 6 dicembre 1994.

Ciò significa che il controllo di costituzionalità non è soggetto alle sentenze dei tribunali, alle decisioni amministrative e anche ad altri atti degli organi statali, ad esempio alcune risoluzioni del Sejm, che nel loro contenuto rappresentano atti individuali o politici”.

Inoltre, la Corte Costituzionale, facendo presente che non tutti gli atti di un organo statale, anche se contrari alla Costituzione, erano soggetti alla sua cognizione, con particolare riferimento al mancato diritto di risolvere le controversie di competenza tra organi statali, affermò, con le cautele del caso, di "non escludere che una violazione della Costituzione avesse potuto verificarsi nel caso in esame”.

Per quanto riguarda il procedimento in oggetto, il Tribunale rilevò che l'analisi del contenuto della risoluzione impugnata del Sejm indicava che il Sejm stesso aveva conferito alla Commissione straordinaria un "mandato specifico" per "esaminare una questione specificamente definita", mentre l'adempimento da parte della Commissione del suo secondo compito era relativo e dipendente dalla promulgazione di una nuova Costituzione entro il termine specificato nella risoluzione. E poiché "la Costituzione era opera dell'Assemblea nazionale, il ritmo dei lavori per la sua promulgazione non dipendeva solo dalla volontà del Sejm". La previsione, basata su premesse relative e politiche, sulla data di promulgazione della Costituzione ignorava le circostanze, difficilmente prevedibili ma reali, che poteva contribuire al "mancato rispetto della suddetta previsione". Il comportamento dei destinatari della suddetta risoluzione e, di conseguenza, il raggiungimento dell'obiettivo ipotizzato era dunque determinato non solo dalla volontà del Sejm”.

A seguito di queste constatazioni, non prive di fondamento, la Corte affrontò la ricostruzione del concetto di "atto normativo", compiendo un "tentativo di valutare [...] la normatività della risoluzione impugnata del Sejm". Questo "tentativo" equivaleva a una verifica del requisito di "accertamento dell'esistenza di norme giuridiche nell'atto in questione, ossia di norme di carattere generale-abstracto, [che] è un prerequisito essenziale per la sua inclusione nella cognizione della Corte costituzionale”.

Poco più avanti, nella motivazione del provvedimento, la Corte utilizzò ancora una volta il concetto di "tentativo", affermando quanto segue: "Il tentativo di valutare la normatività della risoluzione impugnata del Sejm sulla base dei risultati di cui sopra porta il Tribunale a concludere che non si tratta di un atto normativo, ma di un atto individuale". Per quale motivo? Perché il destinatario della risoluzione viene specificato in modo individuale, come la Commissione

straordinaria, le disposizioni della risoluzione contengono scadenze individuali e il modo di comportamento del destinatario specificato nella risoluzione "non viene determinato in modo astratto", ma costituisce un "comportamento unico", senza la caratteristica della ripetizione. Poiché, non appena la Commissione riferisce al Sejm sull'adempimento del compito imposto, "tale obbligo si estingue naturalmente", la risoluzione contiene "una tipica norma concreta che si 'consuma' attraverso una singola applicazione.

La risoluzione in questione venne quindi considerata come un "atto individuale di natura procedurale", approvato dal Sejm in conformità al suo Regolamento, "e quindi nell'ambito dell'autonomia parlamentare", in quanto "elemento della procedura di approvazione di una legge che autorizza il Presidente a ratificare il Concordato". Da qui la conclusione della Corte: "il riconoscimento che la risoluzione impugnata del Sejm non ha il carattere di atto normativo rende impossibile esaminare le affermazioni sostanziali contenute nelle mozioni". La Corte Costituzionale ha fatto riferimento anche alla mozione del Presidente, considerandola di fatto un "ricorso per la risoluzione di una controversia di competenza", tuttavia "il contenuto di questo ricorso dovrebbe essere indirizzato al legislatore, perché nello stato giuridico attuale, il Tribunale non può svolgere la funzione di arbitro nelle controversie tra singoli organi dello Stato".

Nella sua conclusione, la Corte ha ricordato la prassi del Sejm, che "ha familiarità con tali risoluzioni utilizzate per 'correggere', la normale procedura legislativa stabilita dal Regolamento", e ha sottolineato il "carattere non indipendente" della risoluzione in esame, in quanto strettamente legata al disegno di legge di ratifica in esame. Ha ritenuto che sia l'eventuale ritiro del disegno di legge di ratifica sia la scadenza del mandato del Sejm prima della sua promulgazione definitiva comporterebbero, rispettivamente: l'abrogazione o la perdita di validità della risoluzione che istituisce la Commissione straordinaria e dei suoi compiti.

8.

Con riferimento al provvedimento della Corte Costituzionale, emesso da un collegio di 10 persone²⁸, tre giudici della Corte presentarono pareri dissenzienti.

²⁸ All'epoca la composizione completa della Corte Costituzionale era di 12 giudici..

Ricordiamo con il dovuto rispetto i nomi di questi giudici: Tomasz Dybowski²⁹, Ferdynand Rymarz³⁰ e Wojciech Łączkowski³¹.

Il *vetum separatum* del Prof. T. Dybowski fu piuttosto lapidario e “tecnico”. Era volto a dimostrare che la risoluzione del Sejm in questione era un atto normativo, che “si esprimeva nel suo carattere generale e astratto per quanto riguarda il soggetto a cui è rivolto, nonché il suo oggetto”. Il suo carattere normativo era determinato dal fatto che modificava il processo legislativo-trattativo, regolato dall'articolo 33, paragrafo 2, della Piccola Costituzione, in modo non coerente con il contenuto di tale disposizione, che non conteneva “l'autorizzazione conferita al Sejm, e quindi ai suoi organi, a valutare se un accordo internazionale firmato dal Governo possa eventualmente essere contrario a una Costituzione non ancora in vigore”, trattandosi di “un evento futuro e incerto”. D'altro canto, tale condizionamento del destino di un accordo internazionale firmato dal Governo e presentato al Sejm “rischia di annichilire i poteri degli altri organi che partecipano alla procedura legislativa-trattativa, ossia il Senato, il Governo e il Presidente”, il che viola il principio dello Stato di diritto e l'equilibrio tra le autorità statali e, come ulteriore conseguenza, può “minare la credibilità dello Stato polacco come soggetto del diritto internazionale”.

La più elaborata opinione dissenziente del giudice F. Rymarz sollevava diverse questioni. Innanzitutto, l'autore dimostrava che la risoluzione impugnata del Sejm del 1° luglio 1994 non era un atto individuale, ma aveva un carattere normativo, conteneva norme giuridiche di carattere generale (generale) e astratto, tali da “produrre effetti importanti e di vasta portata, con un notevole grado di generalità, in quanto influenzano l'attività costituzionale dei più alti organi dello Stato, le relazioni internazionali e riguardano, tra l'altro, la sfera della visione del mondo, interessando di conseguenza i diritti e le libertà civili”. Pertanto, la risoluzione doveva essere soggetta alla giurisdizione delle sentenze della Corte Costituzionale.

Il giudice ricordò che il Tribunale Costituzionale aveva già pregiudicato - anche se “in modo non privo di riserve” - la questione della sua cognizione in relazione alle risoluzioni normative del Sejm, e il vero precedente a questo

²⁹ Nato nel 1923, morto nel 2009, professore all'Università di Varsavia, eminente esperto di diritto civile.

³⁰ Nato nel 1940, già eminente professionista, ha esercitato le professioni di consulente legale, avvocato e procuratore, tra cui, dal 1992, quella di sostituto Procuratore Generale.

³¹ Nato nel 1933, professore all'Università Adam Mickiewicz e all'Università Cattolica di Lublino, eminente esperto di diritto finanziario e amministrativo; presso la Corte Costituzionale è stato, tra l'altro, relatore in due casi riguardanti l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche - *cf.* nota 15.

proposito va ricercato nella sentenza del 19 giugno 1992 sulla cosiddetta risoluzione del lustrismo³². Egli sottolineava criticamente l'assenza di "differenze significative tra il criterio adottato per valutare il carattere normativo della cosiddetta risoluzione del lustrismo e la valutazione normativa della cosiddetta risoluzione concordataria, e se tali differenze esistevano, risultavano chiaramente a favore della tesi sul carattere normativo della risoluzione concordataria".

Il giudice, inoltre, mostrò che le disposizioni della risoluzione del Sejm del 1° luglio 1994. "soddisfacevano le caratteristiche di generalità, in quanto imponevano gli obblighi ivi previsti non in modo individuale (nominativo), su una o più persone specifiche, ma in modo generale e di gruppo. Erano rivolte a una determinata classe di destinatari, ossia, in quel particolare caso, a un organo collegiale del Sejm - la Commissione straordinaria, indipendentemente dalla sua composizione personale. I compiti stabiliti nella risoluzione potevano quindi essere svolti da qualsiasi deputato che fosse, in un dato momento, membro di tale commissione". Inoltre, dichiarò quanto segue: "queste norme sono anche di natura astratta, in quanto stabiliscono regole e modelli di comportamento certi e ripetibili, che sono: la 'valutazione degli effetti giuridici [...] alla luce delle disposizioni costituzionali in vigore e di altre leggi', la 'valutazione della conformità' e l'obbligo di presentare triplici relazioni".

Indubbiamente, in opposizione alle obiezioni presentate nel provvedimento della Corte sulla sua competenza limitata, il giudice F. Rymarz ricordò (o, per meglio dire, rinfacciò) la sua stessa dichiarazione di appena un anno prima: "In uno Stato democratico di diritto, ossia in uno Stato basato sul principio della separazione dei poteri, è inammissibile emanare norme giuridiche che non siano sottoposte a una valutazione dal punto di vista della loro conformità con la Costituzione in modo da consentire la rimozione delle contraddizioni esistenti. In particolare, sarebbe inammissibile non avere tale controllo in relazione a norme giuridiche stabilite dall'organo supremo del legislatore, la cui funzione è quella di legiferare. Adottare un'interpretazione diversa aprirebbe la strada all'emanazione arbitraria, tramite risoluzioni, di norme giuridiche che non sono soggette a valutazione dal punto di vista della loro conformità alla Costituzione e alle

³² Num R.G. U.6/92, OTK 1992, parte I., p. 196 e succ. Si ricorda che la risoluzione del Sejm del 28 maggio 1992 stabiliva quanto segue: „Il Ministro degli Affari Interni è obbligato a fornire, entro il 6 giugno 1992, informazioni complete sui funzionari statali a partire dal livello del presidente della regione, così come sui senatori e sui deputati; fino a 2 mesi - giudici, procuratori e avvocati; e fino a 6 mesi - consiglieri comunali e membri dei consigli comunali - che sono stati collaboratori dell'Ufficio di Sicurezza e del Servizio di Sicurezza negli anni 1945-1990" (M.P. 1992 n. 16 voce 116).

leggi”. L'autore “sottolineò” anche che la risoluzione impugnata “disciplinava per antonomasia le materie statutarie ed era indubbiamente una legge accessoria del Sejm in una materia specifica”, come dimostrato dal suo stesso titolo, e che le leggi del Sejm, in quanto atto autonomo ed esecutivo rispetto alla Costituzione, dovevano restare coerenti con essa.

Dopo aver dimostrato che la risoluzione contestata del Sejm era soggetta alla cognizione della Corte Costituzionale, il “separatista” rispose in modo sostanziale alle accuse contenute nelle mozioni del Presidente e dei due gruppi di deputati, condividendo il loro punto di vista secondo cui la risoluzione era da ritenersi incostituzionale per diverse ragioni. Una delle più importanti consisteva nel fatto che la risoluzione violava il principio costituzionale della separazione dei poteri imponendo alla Commissione straordinaria del Sejm l'obbligo di valutare la conformità di un accordo internazionale con la futura Costituzione, ossia con un ambito di applicazione della materia diverso da quello elencato nell'articolo 33 comma 2 della Piccola Costituzione, il che significava andare oltre la sfera costituzionale del legislatore e invadere la sfera del potere esecutivo del Presidente per quanto riguarda la competenza a ratificare accordi internazionali.

La risoluzione violava anche in più aspetti il principio dello stato di diritto democratico e il principio del buon governo e della legalità (artt. 1 e 3 delle disposizioni costituzionali rimaste in vigore), in quanto: 1), ordinando alla Commissione straordinaria di valutare il Concordato concluso dal Governo con la futura Legge fondamentale, facendo così dipendere la procedura legislativa da eventi futuri e incerti (il destino della futura Costituzione non dipendeva solo dall'Assemblea nazionale, ma anche dai risultati del referendum costituzionale), ignorando la Costituzione attualmente in vigore e violando il principio giuridico fondamentale secondo cui tutti gli eventi giuridici vanno valutati sulla base della legge attualmente in vigore; 2) facendo dipendere l'autorizzazione a ratificare un accordo internazionale da norme giuridiche che non esistevano ancora nel momento in cui l'accordo (i negoziati) veniva redatto, creando così uno stato di incertezza e di mancanza di fiducia nei confronti della Polonia come soggetto delle relazioni internazionali; 3) limitando il diritto di iniziativa legislativa del Consiglio dei Ministri, il diritto del Senato di partecipare al lavoro legislativo, l'autorità del Presidente nel processo legislativo e le sue competenze come organo di ratifica e disdetta degli accordi internazionali.

L'obbligo, contenuto nella risoluzione, di valutare la compatibilità del Concordato con la futura Costituzione promulgata dall'Assemblea Nazionale, costituiva una norma diversa e contraria al Regolamento del Sejm del 30 luglio 1992,

che ordinava il confronto di ogni progetto di legge con l'ordinamento giuridico attualmente in vigore, ed era anche in contrasto con la Legge costituzionale del 23 aprile 1992 sulla procedura per la preparazione e la promulgazione della Costituzione della Repubblica di Polonia, che conteneva concetti diversi di “progetti” e “bozza” di Costituzione rispetto alla risoluzione, a seconda delle fasi della procedura costituzionale.

Per tutte queste ragioni, il giudice F. Rymarz riteneva incostituzionale la risoluzione impugnata del Sejm.

L'opinione dissenziente del giudice W. Łączkowski si basava sull'affermazione secondo cui la Corte Costituzionale era il soggetto competente a giudicare il caso e, avendo riconosciuto la propria giurisdizione, avrebbe dovuto esaminare la causa e dichiarare che la risoluzione del Sejm era incompatibile con i parametri costituzionali³³. Il professor Łączkowski evidenziò che la competenza della Corte a decidere sul caso era giustificata sia dall'interpretazione delle disposizioni della legge del 1985 sulla Corte Costituzionale sia dalla precedente giurisprudenza della Corte. Spiegò anche che la risoluzione del Sejm del 1° luglio 1994 definiva la procedura di lavoro sulla legge di ratifica del Concordato, che “prevedeva una sorta di 'sospensione' da parte del Sejm della procedura di ratifica in relazione alla valutazione della conformità del Concordato con la futura e ancora ignota Costituzione”, che avrebbe potuto essere trattata come una decisione di applicazione della legge. La risoluzione “aveva modificato le norme costituzionali che regolavano il processo di ratifica”, stabilendo “un criterio extra-costituzionale per il quale il punto di riferimento era l'ignoto, diverso dal diritto vigente”, *ergo* “presentava il carattere di un atto normativo, soggetto alla cognizione della Corte Costituzionale”.

Questo approccio veniva anche avvalorato dalla giurisprudenza della Corte, in particolare nelle cause num. R.G. U 6/92 e K 5/93. Mentre in relazione alla prima sentenza (nel caso del controllo), il professor Łączkowski confermava la sua precedente posizione, secondo cui la risoluzione del Sejm non aveva le caratteristiche di un atto normativo e quindi non doveva essere oggetto di giudizio

³³ Più precisamente: dagli articoli 1 e 3 delle disposizioni costituzionali (l'abrogata Costituzione del 22 luglio 1952) confermate dall'articolo 77 della legge costituzionale del 17 ottobre 1992 sulle relazioni reciproche tra le autorità legislative ed esecutive della Repubblica di Polonia e sull'autonomia locale (G.U. „Dziennik Ustaw” n. 84, voce 426) e dagli articoli 1, 14 e 33.2 di tale legge costituzionale.

davanti alla Corte Costituzionale³⁴, sottolineava che “i tentativi di collegare quel caso con i diritti umani deponevano a favore dell'adozione di una posizione analoga anche nel presente caso, in cui la questione dei diritti umani era particolarmente importante e riguardava un gruppo molto ampio di cittadini, per non parlare dei diritti della Chiesa cattolica come soggetto del diritto”.

Ricordando la sentenza TK del 1992 (num. R.G. U 14/92), in cui la Corte riconosceva esplicitamente la sua competenza a controllare la conformità alla Costituzione delle disposizioni del Regolamento del Sejm relative alla procedura di promulgazione di una legge, l'autore riteneva “quantomeno strano che il Tribunale perdesse questa competenza in una situazione riguardante la procedura di promulgazione di una singola e specifica legge”, il che allo stesso tempo “avrebbe costretto a considerare incostituzionale, o almeno illegale, la precedente prassi del Tribunale costituzionale a questo riguardo”, mentre il Tribunale stesso sarebbe privato della “possibilità di agire nell'interesse dell'ordinamento giuridico, che sostiene”.

Poiché il Sejm, nella risoluzione in questione, aveva modificato la procedura relativa alla legge che autorizzava il Presidente a ratificare un accordo internazionale, rendendola così la base per ulteriori azioni del Sejm, “la risoluzione non era solo un atto normativo, ma anche un atto normativo incostituzionale”. In altre parole, violava l'ordine rivolto a tutti gli organi dello Stato, compreso il Sejm, di rispettare i diritti e di agire sulla base della legge, per cui “non poteva che trattarsi di una legge in vigore e non di una legge futura, sconosciuta e incerta sia per quanto riguarda il contenuto sia per la data della sua promulgazione”. Inoltre, la prospettiva dell'incertezza sull'organizzazione del referendum costituzionale entro la fine del 1995 e sugli eventuali poteri che una futura costituzione avrebbe concesso al Sejm nel processo di ratifica degli accordi internazionali “creava uno stato di incertezza sulla sorte della legge che avrebbe autorizzato il Presidente della Repubblica di Polonia a ratificare il Concordato, comportando il rischio

³⁴ Il giudice Łączkowski fu l'unico a presentare un'opinione dissenziente a tale sentenza della Corte Costituzionale, che portò al fallimento del primo tentativo di lustrismo in Polonia; tuttavia, il 4 giugno 1992, in esecuzione della risoluzione del Sejm del 28 maggio 1992, il Ministro degli Interni presentò al Sejm un elenco preliminare di alcune delle persone registrate in passato come collaboratori segreti dell'Ufficio di Sicurezza e del Servizio di Sicurezza (la cosiddetta lista Macierewicz, che comprendeva, tra gli altri, il Presidente in carica, il Presidente del Sejm e i parlamentari), lo stesso giorno il Sejm approvò una risoluzione che destituiva il governo di Jan Olszewski. La controversa sentenza della Corte Costituzionale che squalificava la risoluzione del Sejm fu “annientata” in modo altrettanto controverso da due annunci del Presidente della Corte Costituzionale: quello del 19 giugno 1992 sulla sospensione dell'applicazione della risoluzione del Sejm del 28 maggio 1992 (M.P. n. 20, voce 157) e quello del 20 ottobre 1992 sulla cessazione dell'efficacia della stessa risoluzione (M.P. n. 34, voce 245).

di una perdita di fiducia nello Stato da parte dei cittadini, e poteva anche influire sulla credibilità della Polonia come soggetto delle relazioni internazionali”. E tale “situazione non rientrava nel concetto di Stato di diritto democratico, che attua i principi di giustizia sociale”

La risoluzione impugnata del Sejm, introducendo l'obbligo di esaminare la conformità del Concordato con la futura Costituzione, non solo violava le disposizioni di legge, ma – secondo l'avvertimento lanciato dal professor Łączkowski - “rendeva difficile e, in prospettiva, forse del tutto impossibile, l'esercizio dei poteri costituzionali da parte del Presidente e del Senato, per ragioni che non avevano alcun fondamento nella legge in vigore”.

9.

Oltre ai tre coraggiosi giudici che contestarono correttamente la decisione del Tribunale costituzionale del 6 dicembre 1994, anche la dottrina giuridica si espresse adeguatamente in merito. In particolare, l'eminente esperto di questioni concordatarie, sac. prof. J. Krukowski³⁵, affermò criticamente che “la Corte aveva deciso di interrompere il procedimento sulla questione della violazione della Costituzione da parte del Sejm, motivando tale decisione con la mancata competenza a considerare un caso del genere”. In altre parole, la Corte Costituzionale non volle prendere posizione sul merito della controversia, ossia risolvere la questione dell'incompatibilità della risoluzione del Sejm con la Costituzione vincolante. Senza dubbio, si trattò di una manifestazione della sottomissione della maggioranza della Corte Costituzionale nei confronti della maggioranza parlamentare. Infatti, dal punto di vista sostanziale, non vi è alcun dubbio sul fatto che, sebbene l'atto stesso di nomina della Commissione straordinaria fosse un atto concreto, il conferimento ad essa delle competenze per i compiti che doveva svolgere a lungo termine rappresentava un atto normativo³⁶.

La discussa risoluzione del Sejm del 1° luglio 1994, che bloccò il processo di ratifica del Concordato per diversi anni, non fu eseguita nel senso dell'attuazione delle sue disposizioni da parte della Commissione straordinaria e del Sejm, né fu “consumata in una sola volta”, come previsto dalla Corte. Piuttosto, giunse “a scadenza”, a causa dell'inefficace decorso dei termini previsti e come

³⁵ Che, è bene sottolinearlo, come rappresentante dell'Episcopato Polacco, negli anni 1993-1997 partecipò ai lavori costituzionali nel Comitato Costituzionale dell'Assemblea Nazionale e si fece promotore della corretta regolamentazione della sfera religiosa negli articoli 25 e 53 della Costituzione polacca.

³⁶ *Spór wokół ratyfikacji Konkordatu...*, p. 63.

conseguenza della fine del mandato del Sejm e dell'interruzione dei lavori sulla legge di ratifica. Dopo le elezioni dell'autunno 1997, il nuovo governo della coalizione di destra del Primo Ministro Jerzy Buzek rinnovò l'iniziativa legislativa per autorizzare il Presidente a ratificare il Concordato. Un disegno di legge in materia fu presentato al Sejm già il 12 novembre 1997³⁷, ossia meno di un mese dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione del 2 aprile 1997, valida a partire dal 17 ottobre 1997.

Vale la pena notare che la motivazione scritta del disegno di legge fornisce un resoconto abbastanza dettagliato del corso dei lavori relativi alla preparazione e alla firma del Concordato e del successivo tentativo di ratifica nel 1993. Tra le altre cose, viene sottolineato che il disegno di legge di ratifica presentato nel settembre 1993 dal governo del Primo Ministro H. Suchocka, "era stato ritirato e poi presentato nuovamente al tavolo del Presidente della Camera dal governo del Primo Ministro W. Pawlak". A sua volta, nel 1997, il Consiglio dei Ministri presentò un auto-emendamento contenente la "Dichiarazione del Governo della Repubblica di Polonia" del 15 aprile 1997, contenente una dichiarazione "finalizzata a garantire una chiara interpretazione delle disposizioni del Concordato" (p. 4). Poiché "il Sejm del secondo mandato non aveva approvato una legge sulla ratifica del Concordato, il Consiglio dei Ministri riprendeva questa iniziativa nell'attuale mandato del Sejm" (p. 9).

Nelle sue conclusioni, il Governo affermò succintamente che "il Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia era compatibile con la Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997" e che "il Concordato avrebbe dovuto essere ratificato secondo la procedura dell'articolo 89 comma 1 della Costituzione" (punti 20 e 21, pagina 9).

Vale la pena di notare che il Richiedente, ossia il Consiglio dei Ministri, nella sua presentazione non menzionò affatto né la risoluzione del Sejm del 1° luglio 1994, né la decisione del Tribunale Costituzionale del 6 dicembre 1994, facendole passare inosservate, o meglio: trattandole *per non est*.

Questa volta, l'iter legislativo in Parlamento³⁸ fu molto rapido ed efficiente. La prima lettura del disegno di legge nella sessione del Sejm ebbe luogo già il 12 dicembre 1997, data in cui il Sejm non accettò la mozione dell'opposizione di respingere il disegno di legge in questa lettura³⁹ e lo inviò alla Com-

³⁷ Documento parlamentare n. 30, disponibile sul sito: [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wg-druku/30/\\$file/30.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wg-druku/30/$file/30.pdf)

³⁸ Disponibile sul sito: <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/30.htm>

³⁹ 147 deputati votarono per il rifiuto del progetto, 246 deputati votarono contro e 3 si astennero.

missione per gli Affari Esteri, che presentò il proprio rapporto il 16 dicembre 1997 con una mozione di approvazione del disegno di legge senza emendamenti. Dopo la seconda lettura del disegno di legge, nella seduta del Sejm dell'8 gennaio 1998, la stessa camera bassa del Parlamento procedette immediatamente alla terza lettura, nel corso dello stesso giorno e, votando il disegno di legge nella sua interezza, approvò la legge⁴⁰.

La legge dell'8 gennaio 1998 sulla ratifica del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia contiene solo due disposizioni: Art. 1 - Si concede il consenso, al Presidente della Repubblica di Polonia, per la ratifica del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, stipulato a Varsavia il 28 luglio 1993. Art. 2 - La legge entra in vigore dopo 14 giorni dalla data di promulgazione.

Lo stesso giorno la legge venne trasmessa al Presidente e al Presidente del Senato; il Senato non apportò alcun emendamento. Pertanto, il 24 gennaio 1998, il Presidente A. Kwasniewski firmò la legge, pubblicata il 26 gennaio 1998 nella Gazzetta Ufficiale del 1998, n. 12, voce 42, ed entrata in vigore il 10 febbraio 1998.

La ratifica del Concordato da parte delle due Parti - rappresentate dal Presidente Aleksander Kwasniewski e da Papa Giovanni Paolo II - avvenne il 23 febbraio 1998.⁴¹ Lo scambio degli strumenti di ratifica tra il Primo Ministro Jerzy Buzek e il Segretario di Stato della Santa Sede Angelo Sodano si svolse in Vaticano il 25 marzo 1998 e il Concordato entrò in vigore il 25 aprile 1998.⁴²

10.

In conclusione, si deve concordare con l'opinione di H. Suchocka, secondo cui la forma finale delle nostre soluzioni costituzionali del 1997 "fu influenzata dal dibattito che si svolse intorno al Concordato firmato". Infatti, nella Polonia della metà degli anni '90, "si svolgevano, quasi in parallelo, due discussioni: quella sulla ratifica del Concordato e quella sulle soluzioni della nuova Costituzione, uno degli elementi della quale era costituito dalle norme relative al rapporto tra lo Stato e la Chiesa cattolica, le chiese e le associazioni religiose. Il Concordato firmato fu senza dubbio un importante catalizzatore per le soluzioni costituzionali

⁴⁰ 273 votarono a favore della legge, 161 contro, 2 si astennero.

⁴¹ Vide: G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998, n. 58, voce 318.

⁴² Vide: Dichiarazione del Governo del 3 aprile 1998 sullo scambio degli strumenti di ratifica del Concordato tra la Sede Apostolica e la Repubblica di Polonia, firmata a Varsavia il 28 luglio 1993, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998, n. 58, voce 319.

riguardanti i rapporti con le chiese e le confessioni diverse dalla Chiesa cattolica romana⁴³. In altre parole: "le disposizioni contenute nel Concordato firmato, anche se non ratificato, hanno indubbiamente influenzato la forma del pensiero costituzionale riguardante i rapporti reciproci tra lo Stato e la Chiesa".⁴⁴

La prova di questi rapporti di interdipendenza è data dal fatto che già tutte le bozze preliminari della nuova Costituzione, presentate nel periodo aprile-maggio 1993, così come il Concordato firmato nel luglio 1993, prevedevano l'applicazione della "dispersione", ossia la regolamentazione separata delle questioni istituzionali, del rapporto tra lo Stato e le comunità religiose e della garanzia della libertà di coscienza e di religione⁴⁵, nonché la definizione della posizione della Chiesa cattolica nominalmente designata e di altre associazioni religiose nel loro rapporto con lo Stato, sulla base del principio di separazione. Inoltre, la maggior parte delle bozze prevedeva il principio di cooperazione o collaborazione di queste entità e persino la formazione consensuale di relazioni reciproche.

Anche le bozze unificate della Costituzione, preparate dal Comitato costituzionale dell'Assemblea nazionale, dalla versione risalente all'inizio del 1995, attraverso quella del 1996, fino alla versione finale del gennaio 1997, adottavano (anche se a volte in modo "traballante") i quattro principi della neutralità (imparzialità) dello Stato, dell'uguaglianza dei diritti delle Chiese e delle associazioni religiose, dell'autonomia (indipendenza) e della cooperazione tra queste entità e lo Stato, nonché della forma bilaterale di formazione delle relazioni reciproche, anche - *expressis verbis* ed esclusivamente per quanto riguarda la Chiesa cattolica - sulla base di un accordo internazionale tra lo Stato e la Santa Sede, cioè il Concordato⁴⁶. *Nota bene*, riguardo a quest'ultima questione, gli oppositori del Concordato hanno sollevato la falsa accusa di un ingiustificato privilegio della Chiesa cattolica, non vedendo che questa differenza nella forma di regolamentazione era doppiamente giustificata nel merito, dal momento che solo la Chiesa come Santa Sede era il soggetto delle relazioni internazionali e, inoltre, la forma concordataria apparteneva sia alla nostra tradizione che alla prassi di altri Stati contemporanei⁴⁷.

⁴³ H. Suchocka, *Konstytucyjne formy regulacji stosunków między Państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, [in:] J. Krukowski et al. (ed.), *Katolickie zasady relacji Państwo-Kościół a prawo polskie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2015, p. 77.

⁴⁴ Cfr. H. Suchocka, *Kilka uwag z okazji 13. rocznicy podpisania Konkordatu...*, p. 46.

⁴⁵ Cfr. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25*, [in:] idem (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, volume V, tesi 4, p. 4.

⁴⁶ Cfr. M. Olszówka, *Komentarz do art. 25...*, p. 653-654.

⁴⁷ Cfr. D. Dudek, *Równouprawienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, Lublin 2004, p. 209; a conferma: L. Garlicki, *Komentarz do art. 25...*, tesi 17, p. 21.

Un confronto tra il contenuto del Concordato e la normalizzazione delle disposizioni reciprocamente complementari dell'articolo 25 e dell'articolo 53 della Costituzione della Repubblica di Polonia del 1997⁴⁸ esula dallo scopo di questo studio. Tuttavia, è impossibile non notare una peculiare "simmetria" delle disposizioni normative di questi due atti.

Innanzitutto, mentre l'articolo 1 del Concordato afferma che: "La Repubblica di Polonia e la Santa Sede affermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ambito, indipendenti e autonomi, e si impegnano a rispettare pienamente questo principio nei loro rapporti reciproci e nella loro cooperazione per lo sviluppo dell'uomo e del bene comune", l'articolo 25, paragrafo 3, della Costituzione esprime la stessa idea come segue: I rapporti tra lo Stato e le Chiese e le altre associazioni religiose sono improntati ai principi del rispetto della loro autonomia e della reciproca indipendenza di ciascuna nel proprio ambito, nonché della collaborazione per la promozione dell'uomo e del bene comune.

Si tratta di un ambito assolutamente fondamentale, poiché "le sfere e le forme di azione sono specificate a livello concordatario o statutario", e il principio e gli obiettivi indicati della cooperazione e persino del rapporto complessivo tra lo Stato e le chiese e le associazioni religiose escludono "il nichilismo assiologico dello Stato"⁴⁹.

A livello individuale, l'articolo 11 del Concordato è un esempio della simmetria indicata: "Le Parti contraenti dichiarano la loro volontà di lavorare insieme per difendere e rispettare le istituzioni del matrimonio e della famiglia, che sono il fondamento della società. Esse sottolineano il valore della famiglia e la Santa Sede, da parte sua, riafferma l'insegnamento cattolico sulla dignità e l'indissolubilità del matrimonio" e, d'altra parte, l'articolo 18 della Costituzione: Il matrimonio come unione tra un uomo e una donna, la famiglia, la maternità e la paternità sono sotto la protezione e la tutela della Repubblica di Polonia.

Anche l'articolo 12, paragrafo 1, del Concordato: "Riconoscendo il diritto dei genitori all'educazione religiosa dei propri figli e il principio di tolleranza, lo Stato garantisce che le scuole pubbliche primarie e secondarie e gli asili nido, gestiti da enti statali e locali, organizzino l'insegnamento religioso nell'ambito dell'orario della scuola e dell'asilo in conformità con i desideri degli interessati" - è confermato dalla Costituzione polacca. In particolare nell'articolo 48, paragrafo 1: I genitori hanno il diritto di educare i figli secondo le proprie convinzioni. Tale educazione deve tenere conto del grado di maturità del bambino, nonché della

⁴⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, tesi 5, p. 5.

⁴⁹ *Ibidem*, tesi 15, p. 19.

sua libertà di coscienza e di religione e delle sue convinzioni; e nell'articolo 53, paragrafo 3: I genitori hanno il diritto di impartire ai loro figli un'educazione e un insegnamento morale e religioso secondo le loro convinzioni; l'articolo 48, paragrafo 1, si applica *mutatis mutandis*, e l'articolo 53, paragrafo 4: La religione di una chiesa regolamentata o di un'altra associazione religiosa può essere insegnata a scuola, senza violare la libertà di coscienza e di religione degli altri.

Infine, si deve aggiungere l'ovvia osservazione che la Costituzione, prevedendo all'articolo 25, comma 4, il fatto che: "Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono determinate da un accordo internazionale concluso con la Santa Sede e dagli statuti" - ha rispettato direttamente e addirittura "sancito" questa stessa forma di regolamentazione giuridica, costituita dal Concordato del 1993 precedentemente concluso e firmato.

In conclusione, sebbene la Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997, che rappresenta il culmine di diversi anni di trasformazione politica, sia stata approvata da un parlamento (scil. l'Assemblea Nazionale) prevalentemente di orientamento di sinistra, fortunatamente ciò non ha avuto un impatto decisivo sulla regolamentazione della sfera religiosa, sia su scala macroscopica, sul rapporto tra lo Stato e la Chiesa e le associazioni religiose, sia nella dimensione della libertà di coscienza e di religione delle singole persone. Naturalmente, questa normativa è stata creata nel corso di dispute ideologiche e giuridiche talvolta aspre, da cui, ad esempio, l'omissione dell'*invocatio Dei*, o alcune incongruenze costituzionali in ambito assiologico, ad esempio per quanto riguarda l'assenza di un confronto con il passato o la solida regolamentazione della tutela giuridica della vita umana. Ciononostante, vanno apprezzati i riferimenti nel preambolo costituzionale agli "oltre mille anni di storia" e alla "cultura radicata nell'eredità cristiana della nazione e nei valori umani universali", un valore sottolineato anche nella parte sistematica, come "fonte dell'identità della nazione polacca, della sua continuità e del suo sviluppo" (articolo 6, comma 1).

Il tentativo della sinistra (per non dire sinistroido) di bloccare la ratifica del Concordato in Parlamento, con il pretesto di proteggere la Costituzione, e la successiva acquiescenza della Corte Costituzionale, si sono rivelati solo temporaneamente efficaci. Entrambi, tuttavia, sono stati decisi non tanto da argomenti giuridici quanto dalle decisioni elettorali degli elettori. .

Questo caso richiama alla mente una conclusione più generale: la Costituzione non sempre si rivela un "manuale di istruzioni per lo Stato" sufficiente ed efficace, così come la giurisprudenza della Corte costituzionale a volte non costituisce uno strumento efficace per "riparare lo Stato", o almeno per prevenirne

il deterioramento. E questo probabilmente perché l'onnipresente politica non è mai stata, e purtroppo non è ancora, universalmente intesa come una ragionevole preoccupazione per il bene comune... Un bene che vale la pena di invocare non solo in occasione dei grandi anniversari o nell'anno delle elezioni politiche.

DR RAFAŁ MAREK
ABSOLWENT WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

STAROŻYTNE KORZENIE DĄŻENIA DO „TRWAŁEGO I HARMONIJNEGO UREGULOWANIA WZAJEMNYCH STOSUNKÓW” KOŚCIOŁA I RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Tak w czasach rzymskich jak i dziś, Kościół wchodzi w relacje ze strukturami społecznymi. Jest otwarty, istnieje „jako zczyn i niejako dusza społeczności ludzkiej”, która w Chrystusie ma się odnowić, by przemienić się w rodzinę Bożą (*Gaudium et Spes* 40¹). Zatem ze swej natury Kościół istnieje *ad extra*, jako powszechny sakrament zbawienia (GS 45)². Apostolstwo Kościoła zmierza do ukazania światu Ewangelii, a wraz z tym udzieleniu łaski Chrystusa (*Apostolicam Actuositatem* 6³). Realizację tej misji ułatwiają instytucje prawne, w tym konkordaty.

W wymieniającej podstawowe motywy i zasady, na których strony oparły zgodną wolę zawarcia Konkordatu, preambule zwraca uwagę deklaracją zamiaru „trwałego i harmonijnego uregulowania stosunków” między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim w nowych warunkach ustrojowych. Mamy tu do czynienia nie tylko z formalnym uznaniem przez Stolicę Apostolską faktu odzyskania przez nasz naród suwerenności, lecz także z deklaracją woli

¹ Rozdział *De Ecclesiae et mundi mutua relatione*, tekst łac. za: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_lt.html (dostęp: 27.08.2023).

² R. Sobański, *Kościół jako podmiot prawa*, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1983, s. 175.

³ Tekst łac.: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19651118_apostolicam-actuositatem_lt.html (dostęp: 27.08.2023).

współdziałania w rozwijaniu ładu demokratycznego i sprawiedliwego porządku prawnego⁴. Trwałość to znaczna stabilność, przysługująca umowom międzynarodowym. Harmonia polega na wzajemnym poszanowaniu praw stron⁵.

Trwałe i harmonijne uregulowanie relacji Kościoła i państwa stanowi wartość, która determinuje wykładnię Konkordatu, zwłaszcza w razie wątpliwości co do znaczenia poszczególnych artykułów⁶. Tym samym, omawiana przesłanka polityczna łączy się z zawartymi w dalszej części Preambuły przesłankami aksjologicznymi, mającymi szczególne znaczenie w procesie wykładni celowościowej. Można je określić jako klauzule generalne⁷. Rozpoczynająca preambułę deklaracja wskazuje również na stabilizującą funkcję konkordatu⁸.

Harmonijne i trwałe ukształtowanie relacji Kościoła i Rzeczypospolitej gwarantuje przede wszystkim zasada niezależności i autonomii obu wspólnot (zasada separacji, oddzielenia państwa od Kościoła)⁹. Zasadę tę wysławia i Konstytucja (relacje państwa ze związkami wyznaniowymi *in genere*) i Konkordat (stosunki między państwem a Kościołem Katolickim)¹⁰. Zasada niezależności i autonomii ma charakter uniwersalny, może być stosowana niezależnie od okoliczności czasu i miejsca oraz ustrój danego państwa¹¹.

Konkordat z r. 1993 odpowiada paradygmatowi Soboru Watykańskiego II. Sobór ten, odwołując się do m.in. Ojców Kościoła podkreślił, że podstawową zasadą budowania relacji między państwem jest ochrona wolności religijnej,

⁴ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 93, przypominający, że zwykle w preambułę opatrywane są konkordaty zawierane w chwilach przełomowych. Taki charakter miał np. konkordat z Hiszpanią z 1976 r.

⁵ W. Góralski, *Filozofia Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 roku*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 25 (2022), s. 161.

⁶ J. Krukowski, *Polskie prawo...*, s. 92.

⁷ *Ibidem*, s. 94.

⁸ *Ibidem*.

⁹ W. Góralski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską wyrazem poszanowania zasady oddzielenia Państwa i Kościoła*, [w:] M. Winiarczyk-Kossakowska, Cz. Janik, P. Borecki (red.), *Konkordat polski 1993*, WKP, Warszawa 2019, s. 135. W deklaracji z 15 IV 1997 r., wyjaśniono, że wysłowiona w art. 1 Konkordatu zasada autonomii i niezależności oznacza „nadanie prawnego wyrazu pewnej praktyce” i rezygnację z właściwej państwu separacji wrogiej, zakładającej tzw. agonistyczne (anty-komplementarne) pojmowanie stosunku państwa do wspólnot religijnych, wykładni Konstytucji. W jej miejsce wprowadzono wykładnię, odwołującą się do zasad współdziałania na rzecz rozwoju człowieka (pomysłności osoby ludzkiej) i dobra wspólnego; por. M. Strzała, *Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie konkordatu ze Stolicą Apostolską i jej znaczenie*, [w:] M. Winiarczyk-Kossakowska *et al.*, (red.), *Konkordat... op. cit.*, s. 88.

¹⁰ W. Góralski, *Gwarancje harmonijnego kształtowania się wzajemnych relacji Państwa Polskiego i Kościoła Katolickiego w Konkordacie z 1993 roku*, „RPEiS” 2009, 2 (LXXI), s. 84.

¹¹ Por. np. T. Pawluk *Prawo kanoniczne wg. Kodeksu Jana Pawła II*, vol. I, Warmińskie Wydawnictwo Diecezjalne, Olsztyn 2002, s. 171-180.

mającej źródło w należnej każdemu człowiekowi godności osoby ludzkiej¹². Gwarancje wolności religijnej - konieczne dla rzeczywiście harmonijnego i trwałego uregulowania relacji Kościoła z państwem, są treścią poszczególnych przepisów Konkordatu, stanowiąc zarazem uszczegółowienie Konstytucji, zwłaszcza rękojmi z art. 53¹³.

Poszczególne gwarancje udzielone przez państwo w Konkordacie nie są przywilejami¹⁴. Dotyczą one wolności religijnej wynikającej z przyrodzonej godności człowieka - osoby, obejmując zarówno wymiar instytucjonalnych relacji Kościoła i państwa jako wspólnot jak i wymiar indywidualny. Ponadto, wolność religijna wypływa z istoty misji właściwej Kościołowi katolickiemu, pozostałym Kościołom oraz innym związkom wyznaniowym¹⁵.

Wspomniana już zasada niezależności i autonomii państwa i Kościoła, każdego we właściwej sobie dziedzinie, jest sprzężona ze zobowiązaniem umawiających się stron do „pełnego poszanowania [jej] we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dla dobra wspólnego”. Sformułowanie to pochodzi z konstytucji *Gaudium et Spes*, n. 76. Strony uznały ją za własną, wynosząc rangi podstawowej determinanty kształtu wzajemnych stosunków¹⁶.

Potwierdzenie *expressis verbis* zasady autonomii i wzajemnej niezależności oznacza, że jego strony uznają, że ich status wynika nie z wzajemnych koncesji czy nadania, lecz odzwierciedla realia, stan ontologiczny¹⁷. Implikacje zasady autonomii i niezależności są doniosłe, bowiem władza kościelna nie

¹² *Dignitatis humanae* n. 2.; por. cytaty z Ojców wskazane w jej przypisie 7; tekst łac.: https://www.vatican.va/archives/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_lt.html# (dostęp: 27.08.2023);

¹³ Zob. np. J. Krukowski, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 86.

¹⁴ Por. przede wszystkim Konstytucja o Kościele w świecie współczesnym Soboru Watykańskiego II *Gaudium et Spes* nr 76 oraz np. W. Góralski, *Gwarancje...*, *op. cit.*, s. 65 i J. Krukowski, *Pojęcie i rodzaje konkordatów*, [w:] K. Burczak, W. Uruszczak, W. Góralski, J. Krukowski (red.), *Konkordaty polskie. Historia i teraźniejszość*, TN KUL, Lublin 2019, s. 23-24 i *passim*.

¹⁵ W. Góralski, *Gwarancje...*, *op. cit.*, s. 66 cytujący J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Wyd. KUL, Lublin 2000, s. 189.

¹⁶ W. Góralski, *Gwarancje...*, *op. cit.*, s. 67; jednym z aspektów realizacji tej zasady jest zawarta w art. 27 Konkordatu klauzula końcowa, określająca tryb regulowania nowych bądź dodatkowych rozwiązań prawnych. Przyjęto formę nowych umów lub uzgodnień między rządem a upoważnioną przez Stolicę Świętą KEP, wykluczając środki jednostronne i arbitralne, a zatem wiodące ku dysharmonii. Wykluczyć rozdzwięk ma również klauzula interpretacyjna z art. 28. Zgodnie z nim rozbieżności w interpretacji albo stosowaniu umowy Kościół i Rzeczpospolita usuwać będą wyłącznie środkami dyplomatycznymi (zob. *ibidem*, s. 70). Zapewnieniu trwałego i harmonijnego uregulowania stosunków sprzyjają też tzw. klauzule ograniczające (art. 6 ust. 4-5) oraz gwarancja Stolicy Apostolskiej, iż w odpowiednim czasie przed ogłoszeniem nominacji biskupa diecezjalnego, jego nazwisko zostanie podane do poufnej wiadomości rządu (art. 7 ust. 4). Art. 7 ust. 4 Konkordatu nie daje jednak prawa zawetowania nominacji (*ibidem*, s. 79).

¹⁷ Por. W. Góralski, *Gwarancje...*, s. 67 oraz tegoż *Filozofia...* *op. cit.*, s. 157-170.

może przypisywać sobie jakiegokolwiek kompetencji do ingerowania w sprawy wewnętrzne państwa-strony Konkordatu, zaś władza państwowa okazuje się zupełnie pozbawiona prawa ingerowania w sprawy wewnętrzne Kościoła Katolickiego¹⁸.

Jak już wspomnieliśmy, Stolica Święta nie domaga się przyznawania Kościołowi jakichkolwiek przywilejów. Tak jak w pierwszych wiekach chrześcijaństwa, poprzestaje na żądaniu poszanowania wolności religijnej uzasadnionej przyrodzoną godnością ludzką. Z tego względu w Konkordacie z r. 1993 brak *invocatio Dei*, umieszczonej na początku Konkordatu z r. 1925. Widać tu respektowanie świeckiego charakteru państwa¹⁹.

DWIE WŁADZE I DWIE WSPÓLNOTY

Problem stosunku Kościoła do świata wyłonił się wraz z chrześcijaństwem. Starożytność pogańska nie znała odrębnej sfery religijnej, odgraniczonej od spraw politycznych i społecznych²⁰. Chrześcijaństwo stale pozostaje w opozycji do takich ujęć monistycznych, jest nastawione eschatologicznie, oczekuje paruzji, zdając sobie sprawę, że poszanowanie realnej wolności religii wymaga odróżnienia sfery obowiązków politycznych i sfery wyznania²¹ *Novum* było nauczanie św. Piotra, który podkreślał, że „*trzeba bardziej słuchać Boga niż ludzi*”²². Pojawił się zatem dualizm władzy kościelnej i państwowej, niezależnych, jednak nie odseparowanych; mających współdziałać dla dobra człowieka. Szybko słowa Apostoła staną się uzasadnieniem nieposłuszeństwa względem władzy naruszającej prawo Boże²³.

Przeciwnikiem Kościoła nie było i nie jest państwo jako strzegąca pokoju i bezpieczeństwa struktura władzy, np. rzymskie *imperium*, lecz rzeczywistość grzechu, sprzeciwiającego się Bogu odejścia od dobra. Z tego względu nie można mówić np. o dwóch tradycjach wczesnego Kościoła: jednej „przyjaznej” państwu

¹⁸ W. Góralski, *Gwarancje...*, *op. cit.* s. 67.

¹⁹ J. Krukowski, *Konkordat a Konstytucja RP*, [w:] k. Burczak *et al.* (red.), *Konkordaty...*, *op. cit.*, s. 175. Brak też przepisu podobnego do art. 114 Konstytucji z r. 1921 (Dz.U. z r. 1921, Nr 44, poz. 267), zgodnie z którym „*wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w Państwie pierwsze miejsce wśród równouprawnionych wyznań*”. Status *primus inter pares* miał podkreślić honorową pozycję Kościoła katolickiego (albo – jak wskazywały *verba legis*– jedynie obrządku łacińskiego, rzymskokatolickiego), wspomagającego naród w walce o niepodległość po r. 1795. Część polityków twierdziła jednak, że art. 114 konstytucji marcowej czyni Polskę państwem wyznaniowym (*ibidem*, s. 188-189).

²⁰ R. Sobański, *Kościół...*, *op. cit.*, s. 176.

²¹ Por. *ibidem*.

²² Dz. Ap. 5.29.

²³ M. A. Krapiec, *Człowiek i polityka*, PTTA, Lublin 2007, s. 15.

(św. Paweł, Piotr) i drugiej, wrogiej (Apokalipsa)²⁴. *Modus vivendi* z tym, co polityczne, ma jednak znaczenie poniekąd akcesoryjne. W każdej chwili należy być gotowym do dania świadectwa, do wyjścia poza mury *polis*²⁵. Również *List do Diogneta* przedstawia Kościół jako wspólnotę istniejącą wśród wspólnot politycznych niczym dusza w ciele, rozsiana po wszystkich jego członkach. Dusza mieszka w ciele, ale nie jest z ciała, podobnie chrześcijanie mieszkają w świecie, ale nie są ze świata²⁶.

Zdawano sobie sprawę, że między Kościołem a Rzymem, mimo konfliktów i prześladowań, są też płaszczyzny porozumienia, wspólne cele i wspólne interesy. Potrzebę zgodnego współżycia akcentowano mocniej w miarę jak dostrzegano, że Paruzja nie następuje „szybko” w ludzkim rozumieniu tego słowa²⁷. Już Justyn podkreśla – argumentując na rzecz minimum tolerancji – lojalność chrześcijan wobec cesarów oraz ich modlitwy za pomyślność państwa, nawet w czasie prześladowań. Chrześcijanie to pomocnicy i sojusznicy władzy rzymskiej w jej staraniach o pokój, bardziej i to o wiele bardziej niż inni poddani²⁸. Chrześcijanie *czczą* (*prosykynoumen*) jedynie Boga, jednak w innych sprawach z chęcią, bez przymusu, przestrzegają nakazów cesarskich, prosząc w modlitwach by cesarze zawsze nie władali imperium, lecz by byli

²⁴ A.M. Ritter, [w:] M. M. Mitchell, F. M. Young (red.), *Cambridge history of Christianity*, vol. I, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 524-525 (dalej cyt. jako CHC z podaniem autora i stron); por. Rz 13 i Ap 13 – dwa obrazy państwa, oba z innej perspektywy, tylko pozornie wykluczające się, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę cel listów apostoelskich i cel autora Apokalipsy. Potwierdza to pochodząca z ok. 172 r. apologia Melitona z Sardes, zwracająca uwagę na tzw. synchronizm między nastaniem czasów pryncypatu Augusta i założeniem Kościoła, cesarstwo i Kościół to *syntrophoi*, rodzeństwo mleczne. Opatrzność sprawiła, że Chrystus i Oktawian August żyli w tym samym czasie, nastał i *pax Augusta* i *pax Christi*; zob. cytaty z Melitona w Euzebiusza z Cezarei *Historia Ecclesiastica*, 4.26.4-11, wyd. grecko-angielskie: *The Ecclesiastical History*, Vol 1-2. tr. J.E.L. Oulton, H.J. Lawlor, wyd. William Heinemann; G.P. Putnam's Press; Harvard University Press. London; New York; Cambridge, Mass. 1926-1932; <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=1.1&fromdoc=Perseus%3Atext%3A2008.01.0640> (dostęp: 27.08.2023) (dalej: HE z podaniem księgi i rozdziału); por. A.M. Ritter, [w:] CHC, vol. I, s. 528-530.

²⁵ Por. o świecie i „odpowiednim czasie” – kairos: 1 Kor 7.29-31 oraz 1 Clem. 20 o kosmosie – świecie stworzonym, który trwa w pokoju i harmonii, pod panowaniem Chrystusa - Logosu (list św. Klemensa za: *Epistula I ad Corinthios* [w:] *The Apostolic Fathers, Volume 1*. ed. K. Lake, wyd. William Heinemann Ltd & The Macmillan Company, London – New York 1912. <https://scaife.perseus.org/library/urn:cts:greekLit:tlg1271.tlg001/> (dostęp: 27.08.2023).

²⁶ *Ep. Diognet*, 6.1-3 za: *The Epistle to Diognetus. The Apostolic Fathers with an English translation*, ed. K. Lake. 2 vols. Vol. II, Harvard University Press William Heinemann Ltd, Cambridge, MA – London 1913; <https://scaife.perseus.org/library/urn:cts:greekLit:tlg0646/> (dostęp: 27.08.2023) oraz Ewangelia wg. św. Jana 15.19; 17.11; 14.16.

²⁷ Por. Mt. 25.1-46; Ap. 3.11; 22.7; 12. 20.

²⁸ Justyn Męczennik, I Apologia 12, [w:] *S. Iustini Apologiae Duae*, ed. G. Rauschen, P. Hanstein, Bonn 1911; <https://scaife.perseus.org/library/urn:cts:greekLit:tlg0645.tlg001/> (dostęp: 28.07.2023);

mądrzy i roztropni (*sophron logismos*)²⁹. We wspomnianej już *Apologii* Meliton z Sardes odwołuje się do dotyczących chrześcijan listów i reskryptów cesarskich, zwłaszcza Hadriana³⁰ oraz Antonina Piusa³¹. Ireneusz z Lyonu postrzega cesarstwo znacznie bardziej instrumentalnie, jako narzędzie przydatne misji Kościoła dzięki zapewnieniu pokoju³².

Do dziś zaskakuje świadczące o daleko idącej akceptacji rzymskiego porządku stwierdzenie Tertuliana o tym, że i cesarze uwierzyliby w Chrystusa albo jeśli nie byłiby niezbędni do kierowania sprawami doczesnymi albo jeśli również chrześcijanie mogliby zasiadać na tronie (*si aut Caesares non essent necessarii saeculo, aut si et Christiani potuissent esse Caesares*)³³. Na zaakceptowanie imperium nie wpływają nawet prześladowania, których winni są ludzie, a nie instytucje³⁴. Tertulian chyba nie rozważa jeszcze możliwości chrześcijańskiego cesarza, instytucje publiczne są dlań zbyt mocno splecione z pogaństwem³⁵. Tertulian podkreśla też, że chrześcijanie muszą być posłuszni cesarzowi, bowiem wybrał go ich Bóg³⁶; cesarz jest bardziej „nasz” niż „wasz”, bowiem to Bóg prawdziwy go ustanowił (*Noster magis est Caesar, a nostro Deo constitutus*).³⁷

MIĘDZY PRZEŚLADOWANIAM I A TOLERANCJĄ

Lojalny stosunek do państwa nie mógł wyrażać się w formach znanych religii pogańskiej. Chrześcijaństwo konsekwentnie odrzucało obrzędy stanowiące część *mos maiorum*, a zatem nietykalnej – jak mniemano – tradycji przekazanej przez przodków³⁸.

²⁹ *Ibidem. in fine*; o modlitwach za cesarzy, cały świat (*orbis universus*) i za pomyślność imperium (*pro omni statu imperii rebusque Romanis*) zapewnia również Tertulian, *Apol.* 30. – 33.1 (ed. C. Becker, 1961; https://www.tertullian.org/latin/apologeticum_becker.htm (dostęp: 27.08.2023)); *Ad Scap.* 2.6. (Tertulian, *ad Scapulam*, ed. E. Dekkers 1954; https://www.tertulian.org/works/ad_scapulam.htm (dostęp: 27.08.2023)).

³⁰ Zachowane, być może z interpolacjami, w HE 4.9.1-3.

³¹ HE 4.13.1-7.

³² Ireneusz z Lyonu, *Adv. Haer.* 4.30.3. cyt. za: *Against Heresies*; tr. A. Roberts, W. Rambaut, Ante-Nicene Fathers, Vol. 1. ed. A. Roberts, J. Donaldson, A. Cleveland Coxe, Christian Literature Publishing Co., Buffalo, NY 1885; Rev. & ed. for New Advent: K. Knight; <https://www.newadvent.org/fathers/0103.htm> (dostęp: 27.08.2023)

³³ *Apol.* 21.24.

³⁴ A.M. Ritter, [w:] CHC, vol. I, s. 532

³⁵ *Ibidem*, s. 532-533.

³⁶ Por. Rz 13.

³⁷ *Apol.* 33.1.

³⁸ Zob. np. M. Simon, *Cywilizacja wczesnego chrześcijaństwa*, przekł. E. Bąkowska, PIW, Warszawa 1992, s. 118.

Polityka cesarzy pierwszych trzech wieków nie była konsekwentna. Dają się dostrzec okresy rozmaicie motywowanej represji, okresy spokoju, a nawet pewnej przychylności.

Dzieje Apostolskie wskazują, że do r. 62 relacje z władzą rzymską w prowincjach były znośne, choć trudno mówić o jednolitej polityce imperialnej³⁹. Gdy św. Paweł przybył do Rzymu, zarówno on jak i jego uczniowie byli jeszcze uznawani za członków synagogi⁴⁰. Przełomowe znaczenie miał pożar 19 lipca 64 roku, za który Neron uczynił odpowiedzialnymi chrześcijan. Aresztowano wielu, a ci, którzy przyznali się do bycia uczniami „Chrestosa” zostali skazani na śmierć w męczarniach. Egzekucje miały przebłagać bóstwa strzegące Rzymu, tym samym stanowiły formę ofiary z ludzi⁴¹. Swetoniusz wzmiankuje o karze wymierzonej chrześcijanom - zwolennikom nowego, szkodliwego „przesądu”. Użyte przezeń słowo *maleficus* wiąże się z magią, zwłaszcza czarną, zatem szczególnie niebezpieczną⁴². Kształtuje się zatem obraz chrześcijan jako ludzi niebezpiecznych, kojarzonych z podpaleniem Miasta i tendencjami wywrotowymi, szukających wsparcia w czarnej magii⁴³. W roku 197 Tertulian sformułował charakterystyczne określenie *institutum Neronianum*⁴⁴.

Represje z r. 64 ograniczyły się do stolicy⁴⁵. Kolejne prześladowania nastąpiły wraz z Domicjanem, nakazującym, by tytułować go „panem i bogiem”⁴⁶. Kreślił on program integracji imperium. Zwornikiem religijnym miał być kult Romy i cesarza, zwłaszcza we wschodnich prowincjach. Odmowa brania udziału w tych

³⁹ Por. Caii Suetoni Tranquilli, opera: Vol. I. *De vita Caesarum libri XIII*, ed. M. Ihm, Teubner Verlag, Vieweg 1993; <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.02.0061> (dostęp: 27.08.2023); *Claud.* 25.4 o wypędzeniu Żydów z Rzymu w r. 49 ze względu na „zamieszki wywołane przez Chrestosa”; wzmianka może odnosić się do akcji przeciw chrześcijanom. Dz Ap 18.2 mówią o opuszczeniu Rzymu przez Aquillę i Pryscyllę właśnie z tego powodu. Z drugiej strony, Dz. Ap. wskazują na tolerancję za czasów Klaudiusza, por. o prokonsulu Gallionie w Koryncie Dz.Ap. 18.12-17, na co zwraca uwagę np. W.H.C. Frend, [w:] CHC vol. I, s. 503.

⁴⁰ Por. Dz.Ap. 28.22 oraz np. W.H.C. Frend, [w:] CHC, vol. I, s. 503.

⁴¹ *Ibidem*, s. 504.

⁴² Suetonius, *Nero* 16.2.

⁴³ Por. Cornelius Tacitus, *Annales ab excessu divi Augusti*, ed. Ch. D. Fisher, Oxford Clarendon Press 1906; <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.02.0077> (dostęp: 27.08.2023), 15.44.6.

⁴⁴ Tertulian, *Ad nationes* 1.7.9, (ed. J. W. Ph. Borleffs 1954) https://www.tertullian.org/works/ad_nationes.htm (dostęp: 27.08.2023); por. też *Apol.* 5.3; *institutum* to zwyczajowa praktyka władz publicznych.

⁴⁵ W.H.C. Frend, [w:] CHC, vol. I, s. 504-505.

⁴⁶ Suet. *Domitianus* 13.2.

obrzędach była niedopuszczalna⁴⁷. Ten, kto odrzucał bóstwa Rzymu a nie należał do tolerowanej religii żydowskiej, stawał się poza porządkiem prawnym.

Również za Trajana wyznawanie chrześcijaństwa było karane śmiercią. A. Pliniusz nie wahał się przed egzekucją tych, którzy – przyprowadzeni przed oblicze legata cesarskiego – potwierdzili po trzykrotnym powtórzeniu pytania, że są chrześcijanami⁴⁸. Trajan wskazywał m.in. że chrześcijan nie należy aktywnie ścigać, odmiennie zatem niż np. pospolitych przestępców, jednak przypominał, że chodzi o religię niedozwoloną, a zatem gdy zapadnie wyrok skazujący, karę należy wykonać. Anonimowe oskarżenia miały być jednak odrzucane *a limine*⁴⁹. Reskrypt Trajana zastosował po uzyskaniu dodatkowego reskryptu Marka Aureliusza namiestnik w Lyonie w r. 177, cytował i wykpiwał go Tertulian⁵⁰. Ograniczeniem arbitralności okazał się reskrypt Hadriana, skierowany do prokonsula Caiusa Minuciusa Fundanusa. Cesarz pozwalał na zgodne z procedurą wnoszenie oskarżeń, jednak przypominał o konieczności ignorowania oskarżeń anonimowych i składanych dla szykany. Justyn Męczennik pisał, że reskrypt Hadriana to zabezpieczenie przed prześladowaniami⁵¹. Względny spokój panował jeszcze w I. 50 II wieku⁵².

W roku 202 Septymiusz Sewer wydał reskrypt zakazujący przechodzenia na chrześcijaństwo i judaizm⁵³. Karano neofitów, jednak – o ile wiemy – nie przywódców Kościoła i to nawet w tak liczących się ośrodkach jak Kartagina, Aleksandria czy Rzym⁵⁴. Pod koniec panowania Septymiusza Sewera nastąpił jednak czas tzw. *quasi-tolerancji*⁵⁵, który trwał za czasów przychylnego chrześcijanom zwolennika synkretyzmu Aleksandra Sewera (222-235)⁵⁶.

⁴⁷ Zob. Cassius Dio Cocceianus, *Roman History*, 67.14.2; ed. E. Cary. H. Baldwin Foster, William Heinemann & Harvard University Press, London - New York 1914; <https://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=67.14&fromdoc=Perseus%3Atext%3A2008.01.0593> (dostęp: 27.08.2023), 67.14.2, Suetonius, *Domitianus*. 15; por. np. W.H.C. Frend, [w:] CHC, vol. I, s. 505.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 506-507; zob. list Pliniusza do Trajana, Ep. 10. 96, [w:] *Letters. Pliny the Younger.*; (wydane przez zespół, bez podania autorów) <https://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Plin.+Ep.+1.1&fromdoc=Perseus%3Atext%3A1999.02.0139> (dostęp: 28.07.2023).

⁴⁹ Plin., *Ep.* 10.97.

⁵⁰ Zob. HE 5.1.47 oraz Tert. Apolog. 2. 6-9.

⁵¹ W.H.C. Frend, [w:] CHC, vol. I, s. 508; chodzi o 1 Apol. 68. 6-10.

⁵² Zob. jednak o męczennikach np. W.H.C. Frend [w:] CHC, vol. I, s. 510.

⁵³ Aelius Spartianus, *Severus* 17.1., [w:] *Scriptores Historiae Augustae*, Vol 1. ed. D. Magie. A. O'Brien-Moore. S. Helen Ballou, William Heinemann G.P. Putnam's Sons., London- New York: 1921; <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A2008.01.0508%3Aawork%3d10> (dostęp: 27.08.2023).

⁵⁴ W.H.C. Frend [w:] CHC, vol. I, s. 511.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 512.

⁵⁶ Zob. np. M. Simon, *Cywilizacja...*, *op. cit.*, s. 204.

Przeciwko przywódcom Kościoła wystąpił Maksymin, jednak po jego zamordowaniu w r. 238 nastąpiło kolejne 11 lat pokoju. Mimo to, w roku 248, w związku z niestabilnością polityczną i ekonomiczną, w Aleksandrii miał miejsce wielki pogrom chrześcijan⁵⁷. Decjusz (249-251) dążył do odnowy tradycyjnych obyczajów i religii rzymskiej: przyjął imię Trajana, bił monety upamiętniające *consecratio* wcześniejszych cesarzy. Taka polityka była zapewne powodem promulgacji już na początku panowania dekretu nakazującego ludności cesarstwa złożenia ofiar, spróbowania ich mięsa oraz oświadczenia pod przysięgą o złożeniu ofiary⁵⁸. Już w czerwcu r. 251 Decjusz zginął wraz z synem na polu bitwy. Represje utrzymały się jednak za Gallusa (251-253), częściową stabilizację przyniosło objęcie władzy przez Waleriana (253-260). Początkowo odnosił się on do chrześcijan przyjaźnie⁵⁹, jednak rozpoczął prześladowanie pod wpływem niejakiego Marcjana, byłego urzędnika do spraw finansów imperium. Nowością było konfiskowanie majątku kościelnego, w tym miejsc kultu, dążono też do sparaliżowania kościelnych struktur władzy. Odpowiednie edykty wydał cesarz i senat w lipcu 257 i sierpniu roku 258. Pierwszy przewidywał wygnanie albo zesłanie do kopalń, drugi już karę śmierci. Prześladowanie zakończyło się dzięki wzięciu Waleriana do niewoli przez Persów w bitwie pod Edesą w czerwcu 260 r. Jego syn, Gallien (pan. 260-268), odwołał pośpiesznie zarządzenia ojca „korzystając z dekretów” – *dia programmaton*⁶⁰. Zachował się tekst jednego z takich dekretów, adresowanego do biskupów Egiptu. Poleca on oddanie im miejsc kultu, nakazując przy tym by „nikt ich nie niepokoił”⁶¹. Kościół Rzymu gdy tylko dowiedział się o niewoli Waleriana wybrał nowego papieża. Dionizego (260-269)⁶². Pokój, przerywany jedynie izolowanymi, okazjonalnymi prześladowaniami, trwał aż 43 lata⁶³.

KU WOLNOŚCI KOŚCIOŁA

W drugiej połowie III wieku, w stolicy Dioklecjana, Nikomedii, stanął widoczny z rezydencji cesarskiej okazały kościół. Chrześcijaństwo stało się wkrótce największą przeszkodą dla prowadzonej przez tego cesarza polityki konsolidacji. Pretekstem stał się brak potrzebnych do wróżb wnętrzności zwierząt złożonych

⁵⁷ HE, 6.1-7.

⁵⁸ Zob. J.B. Rives, *The Decree of Decius and the Religion of Empire*, "The Journal of Roman Studies" 1999, Vol. 89, s. 135-154 oraz cytowaną tam literaturę.

⁵⁹ Zob. HE 7.10.3.

⁶⁰ HE 7.13.1.

⁶¹ HE, 7.13.

⁶² W.H.C. Frend, [w:] CHC, vol. I, s. 516-517.

⁶³ HE 7.15.

oferze w Antiochii w intencji powodzenia w wojnie z Persją. Dioklecjan nakazał usunięcie chrześcijan z armii i urzędów⁶⁴. W końcu roku 302, po rozczarowującej wizycie w wyroczni Apollona w Didymie pod Miletom (wróżbom zaszkodził wpływ chrześcijan), Dioklecjan i Galeriusz zdecydowali o zniszczeniu Kościoła. 23 II 303 r, w święto Terminaliów, Dioklecjan wydał edykt nakazujący, by pod karą więzienia chrześcijanie wydali swe pisma, a kościoły zniszczono. Chrześcijanie - *honestiores* tracili przywileje, wyzwolenicy cesarza (*Caesariani*) stawali się na nowo niewolnikami, zaś niewolnicy nie mogli być wyzwalani. Laktancjusz podkreśla jednak, że Dioklecjan sprzeciwił się przelewowi krwi⁶⁵. Drugi edykt polecał aresztowanie kleru, trzeci zaś, wydany latem r. 303., polecał uwolnić duchownych, którzy zgodzili się na złożenie ofiary. Opornych przymuszano siłą⁶⁶. Na wiosnę 304 r. wydano edykt polecający złożenie ofiary przez całą ludność. Oprócz tego, Maksymin próbował zorganizować na sposób hierarchiczny kapłanów świątyń na wschodzie, starał się też o rozpowszechnianie antychrześcijańskiej propagandy, np. *Zapiski Pilata (Hypomnemata Pilatou)*. Gdy po śmierci Galeriusza 5 V 311 roku objął władzę nad Azją Mniejszą, zachęcał władze miejskie by składały petycje do tronu o uwolnienie od „bezbożników”⁶⁷. Prześladowanie na zachodzie zakończyło się szybko, bo wraz z abdykacją Dioklecjana i Maksymiana 1 V 305 r. Galeriusz aktem z 30 IV 311 r., deklarował przegraną w wojnie z Kościołem, przyznając chrześcijanom „prawo do istnienia”⁶⁸. Rozwój sytuacji obserwował Konstantyn, który po zwycięstwie 28 X 312 r., wyda słynny akt z lutego 313 r.

Cesarz przyznał wolność wyboru religii każdemu obywatelowi, wedle głosu sumienia, zerwano zatem z religią państwową, oddzielając porządek państwa i poszczególnych religii⁶⁹. Ten dualistyczny rozdział łatwiej było przeprowadzić *de iure*, „wyrównując” status Kościoła i religii pogańskiej (przywileje fiskalne, status kapłanów itp.) niż przekształcić mentalność, kształtowaną wiekami tradycji i rytualnych form⁷⁰. Szybko pojawiły się tendencje zastąpienia dawnej religii publicznej chrześcijaństwem, tym bardziej że głoszony przez

⁶⁴ Lactantius, *De mortibus persecutorum* 10, *Patrologia Latina* 7, kol. 210-211; por. *Divinarum Institutionum libri septem* 4.27, ed. E. Heck, A. Włosok, Fasc. 2, lib. III et IV, De Guyter, Berlin 2007.

⁶⁵ *De Mort.* 10.

⁶⁶ W.H.C. Frend, [w:] CHC, vol. I, s. 519-520, Lact. *Div. Inst.* 5.9; 5.11.

⁶⁷ W.H.C. Frend, [w:] CHC, vol. I, s. 521

⁶⁸ Lact. *De mort.* 34, PL 7, kol. 249-250.

⁶⁹ R. Sobański, *Kościół...*, *op. cit.*, s. 177.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 178.

Kościół dualizm mógł wraz z nadejściem *pax Constantiniana* wydawać się wobec braku represji zbędny⁷¹.

Nowy model tolerancji był dla chrześcijan rozwiązaniem zadowalającym, zapewniającym gwarancje nie tyle uprzywilejowania, co zrównania w prawach ze świątyniami i kapłanami pogańskimi. Jak podkreśla Averil Cameron, chrześcijaństwo nie stało się jeszcze oficjalną religią imperium. Przełom polegał na zmianie nastawienia: z wrogiego, a w najlepszym wypadku neutralnego, z zachowaniem prymatu rozumianej tradycyjnie *salus reipublicae*, na postawę entuzjastyczną, materializującą się w polityce fiskalnej, darowiznach i wszechstronnym wsparciu⁷².

W działaniach Konstancyntyna trudno dopatrzeć się instrumentalnego podejścia do religii, traktowania jej w sposób „makiawelistyczny”. Religia chrześcijańska nie była środkiem ułatwiającym np. zwycięstwo nad Maksencjuszem. Polityka nie wyjaśnia istoty cesarskiej konwersji, jednak pomaga pojąć jej charakter, w ty specyficzną „niepełność” czy początkowy synkretyzm⁷³. Czasy Konstancyntyna przynoszą przede wszystkim stabilizację położenia prawnego Kościoła, wcześniej prawne położenie chrześcijan było bardzo niepewne.

Trzeba zaznaczyć, że od gwarancji *libertas fidei* nastąpiło stopniowe przejście do protekcji i podporządkowania Kościoła imperatorom oraz prób ingerencji w sprawy dogmatyczne⁷⁴. Pisarze kościelni przestrzegali – i na Wschodzie i na Zachodzie – przed „cezarpapizmem”, zbyt silnym wiązaniem się z cesarzami. Wskazywano na *linię demarkacyjną między „sferą kościelną a sferą państwową”*⁷⁵. Nie chodziło tu – wbrew pozorom – o budowanie teokracji, lecz uczulenie na niebezpieczne skutki integracji z władzą⁷⁶. Naukę o niezależności porządku Kościoła od porządku imperium (*implicite* również innych krajów⁷⁷) wyklada również *ex Petri Cathedra* Gelazy I⁷⁸

Odrzucenie monizmu i statolatrii pozwoliło na zachowanie lojalności względem państwa i oddaniu tego, co cesarskie cesarzowi⁷⁹. I Kościół i politeja mają swe

⁷¹ Por. *ibidem*.

⁷² A. Cameron, [w:] CHC, vol. I, s. 538.

⁷³ Por. np. M. Simon, *Cywilizacja...*, *op. cit.*, s. 223.

⁷⁴ R. Sobański, *Kościół...*, *op. cit.*, s. 178.

⁷⁵ *Ibidem*, oraz cytowane tam kazanie św. Ambrożego *Sermo contra Auxentium de basilicis tradendis*, 36; PL 16,1018 oraz pismo św. Augustyna *De perfectione iustitiae*, 15, 35, PL 44,310.

⁷⁶ R. Sobański, *Kościół...*, *op. cit.*, s. 178.

⁷⁷ Zwróćmy uwagę na rok powstania listu – na Zachodzie istnieją już królestwa germańskie a w Mieście od kilkunastu lat nie ma cesarza.

⁷⁸ List do cesarza Anastazego I z r. 494, PL 59, kol. 41-47; podobnie papież Symmach do tegoż władcy, PL 62, kol. 68, jak przypomina np. R. Sobański, *Kościół...*, s. 179.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 177.

zadania, jedno nie powinno wyręczać drugiego, lecz współpracować i wspierać się tam, gdzie to konieczne. Takie dualistyczne ujęcie widać już w I wieku: odmiennie niż np. Tora, księgi święte Kościoła nie stanowią nadrzędnych kodeksów prawa, a kierujący gminami – zakładanymi przecież w największych miastach imperium – nie roszczą sobie prawa do ingerencji w sprawy lokalne ani nie łączą swego urzędu kościelnego z obowiązkiem zastępowania władz municypalnych czy namiestników⁸⁰. Chrześcijanie chcą być i uczniami Jezusa i dobrymi obywatelami. Stąd stale aktualny problem *non possumus*, stąd dylematy i konflikty między nakazami władzy politycznej a nakazami Kościoła⁸¹.

⁸⁰ Por. np. *ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

DOTT RAFAŁ MAREK

LAUREATO PRESSO LA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
E AMMINISTRAZIONE DELL'UNIVERSITÀ JAGELLONICA DI CRACOVIA

RADICI ANTICHE DEL DESIDERIO DI UNA "REGOLAMENTAZIONE PERMANENTE E ARMONIOSA DELLE RELAZIONI RECIPROCHE" TRA LA CHIESA E LA REPUBBLICA DI POLONIA

Come in epoca romana, anche ai nostri giorni, Chiesa entra in relazione con le strutture sociali. È aperta, esiste “come il fermento e quasi come l’anima della società umana”, destinata a rinnovarsi in Cristo per trasformarsi in famiglia di Dio (*Gaudium et Spes* 40¹). Così, per sua natura, la Chiesa esiste *ad extra*, come universale sacramento della salvezza (GS 45)². L'apostolato della Chiesa mira a far conoscere il Vangelo al mondo e, con questo, a impartire la grazia di Cristo (*Apostolicam Actuositatem* 6³). La realizzazione di questa missione è facilitata da particolari istituzioni giuridiche, tra cui i concordati.

Nel preambolo, che elenca i motivi e i principi fondamentali su cui le parti hanno basato la loro volontà consensuale di concludere il Concordato, si richiama l'attenzione sulla dichiarazione dell'intenzione di “*regolare in modo permanente e armonioso le relazioni*” tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica nelle nuove condizioni di sistema. Non si tratta solo di un riconoscimento formale da parte della Santa Sede del fatto che la nostra nazione

¹ Capitolo *De Ecclesiae et mundi mutua relatione*, testo lat. secondo: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_lt.html (data di accesso: 27.08.2023).

² R. Sobański, *Kościół jako podmiot prawa*, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1983, p. 175.

³ Testo lat: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19651118_apostolicam-actuositatem_lt.html (data di accesso: 27.08.2023).

ha riacquistato la sua sovranità, ma anche di una dichiarazione di intenti a collaborare allo sviluppo di un ordine democratico e di un giusto ordine giuridico⁴. La permanenza è la notevole stabilità a cui hanno diritto gli accordi internazionali. L'armonia, invece, è il rispetto reciproco dei diritti delle parti⁵.

La regolamentazione permanente e armoniosa dei rapporti tra Chiesa e Stato è un valore che determina l'interpretazione del Concordato, soprattutto in caso di dubbi sul significato di singoli articoli⁶. Allo stesso tempo, la premessa politica in questione è legata ai presupposti assiologici contenuti nel Preambolo, che rivestono una particolare importanza nel processo di interpretazione teleologica. Si possono definire come clausole generali⁷. L'incipit del Preambolo indica anche la funzione stabilizzatrice del concordato⁸.

La configurazione armoniosa e permanente del rapporto tra la Chiesa e la Repubblica è garantita innanzitutto dal principio di indipendenza e autonomia di entrambe le comunità (principio di separazione, separazione dello Stato dalla Chiesa)⁹. Questo principio è enunciato sia dalla Costituzione (rapporti dello Stato con le associazioni religiose *in genere*) sia dal Concordato (rapporti tra Stato e Chiesa cattolica)¹⁰. Il principio di indipendenza e autonomia è di natura universale e può essere applicato indipendentemente dalle circostanze di tempo e di luogo e dall'ordinamento dello Stato¹¹.

⁴ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, LexisNexis, Warszawa 2006, p. 93; il quale ricorda che i concordati conclusi in momenti cruciali sono solitamente dotati di un preambolo. Così è stato, ad esempio, per il concordato con la Spagna del 1976.

⁵ W. Góralski, *Filozofia Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 roku*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 25 (2022), p. 161.

⁶ J. Krukowski, *Polskie prawo...*, p. 92.

⁷ *Ibidem*, p. 94.

⁸ *Ibidem*.

⁹ W. Góralski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską wyrazem poszanowania zasady oddzielenia Państwa i Kościoła*, [in:] M. Winiarczyk-Kossakowska, Cz. Janik, P. Borecki (ed.), *Konkordat polski 1993*, WKP, Warszawa 2019, p. 135. Nella dichiarazione del 15 aprile 1997, è stato chiarito che il principio dell'autonomia e dell'indipendenza, come espresso nell'articolo 1 del Concordato, significa „dare espressione giuridica a una certa pratica” e abbandonare l'interpretazione ostile della Costituzione che è caratteristica degli Stati di separazione e che presuppone una comprensione cosiddetta agonistica (anticomplementare) del rapporto dello Stato con le comunità religiose. Al suo posto, è stata introdotta un'interpretazione che fa riferimento ai principi di cooperazione per lo sviluppo umano (il benessere della persona umana) e il bene comune; M. Strzała, *Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie konkordatu ze Stolicą Apostolską i jej znaczenie* [in:] M. Winiarczyk -Kossakowska et al. (ed.), *Konkordat... op. cit.*, p. 88).

¹⁰ W. Góralski, *Gwarancje harmonijnego kształtowania się wzajemnych relacji Państwa Polskiego i Kościoła Katolickiego w Konkordacie z 1993 roku*, *RPEiS* 2/2009 (LXXI), p. 84.

¹¹ Por. np. T. Pawluk *Prawo kanoniczne wg. Kodeksu Jana Pawła II*, vol. I, Warmińskie Wydawnictwo Diecezjalne, Olsztyn 2002, p. 171-180.

Il Concordato del 1993 corrisponde al paradigma del Concilio Vaticano II. Questo Concilio, facendo riferimento, tra l'altro, ai Padri della Chiesa, sottolinea che il principio fondamentale per la costruzione del rapporto tra la Chiesa e lo Stato è la tutela della libertà religiosa, che ha la sua origine nella dignità della persona umana che caratterizza ogni individuo¹². Le garanzie della libertà religiosa - necessarie per una regolazione veramente armoniosa e permanente del rapporto tra Chiesa e Stato - sono il contenuto delle singole disposizioni del Concordato, e costituiscono allo stesso tempo una particolarizzazione della Costituzione, e in particolare della garanzia di cui all'articolo 53¹³.

Le singole garanzie concesse dallo Stato nel Concordato non vanno intese come privilegi¹⁴. Riguardano, infatti, la libertà religiosa che deriva dalla dignità intrinseca dell'essere umano - la persona, comprendendo sia la dimensione istituzionale del rapporto tra Chiesa e Stato come comunità, sia la dimensione individuale. Inoltre, la libertà religiosa deriva dall'essenza della missione inerente alla Chiesa cattolica, alle altre Chiese e alle altre associazioni religiose¹⁵.

Il suddetto principio dell'indipendenza e dell'autonomia dello Stato e della Chiesa, ciascuno nel proprio ambito, si accompagna all'impegno delle parti volto a „rispettare [il principio] nelle relazioni reciproche e nella cooperazione per lo sviluppo umano e per il bene comune”. Questa formulazione proviene dalla Costituzione *Gaudium et Spes*, n. 76. Le parti l'hanno riconosciuta come propria, elevandola al rango di determinante fondamentale della forma delle relazioni reciproche¹⁶.

¹² *Dignitatis humanae* n. 2.; cfr. citazioni dei Padri indicate nella nota 7.; testo lat.: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_it.html# (data di accesso: 27.08.2023);

¹³ Vedasi ad es. J. Krukowski, *Polskie prawo...*, op. cit., p. 86.

¹⁴ Cfr. in primo luogo, la Costituzione sulla Chiesa nel mondo moderno del Concilio Vaticano II *Gaudium et Spes* n. 76 e ad es. W. Góralski, *Gwarancje...*, op. cit., p. 65; J. Krukowski, *Pojęcie i rodzaje konkordatów* [in:] K. Burczak, W. Uruszczak, W. Góralski, J. Krukowski (ed.), *Konkordaty polskie. Historia i teraźniejszość*, TN KUL, Lublin 2019, p. 23-24 e *passim*.

¹⁵ W. Góralski, *Gwarancje...*, op. cit., p. 66 che cita J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Wyd. KUL, Lublin 2000, p. 189.

¹⁶ W. Góralski, *Gwarancje...*, op. cit., p. 67; Un aspetto dell'attuazione di questo principio è la clausola finale dell'articolo 27 del Concordato, che determina la procedura per regolare soluzioni giuridiche nuove o aggiuntive. Viene adottata la forma di nuovi accordi o intese tra il governo e la CEP autorizzata dalla Santa Sede, escludendo misure unilaterali e arbitrarie e quindi portatrici di disarmonia. Anche la clausola interpretativa dell'articolo 28 mira a escludere discrepanze nell'interpretazione o nell'applicazione dell'accordo, in base alla quale le discrepanze nell'interpretazione o nell'applicazione dell'accordo saranno risolte dalla Chiesa e dalla Repubblica di Polonia solo per via diplomatica (cfr. *ibidem*, p. 70). La garanzia di un regolamento duraturo e armonioso delle relazioni è favorita anche dalle cosiddette clausole limitative (articolo 6, paragrafi 4 e 5) e dalla garanzia della Santa Sede che, a tempo debito prima dell'annuncio della nomina di un vescovo diocesano, il suo nome sarà reso noto al governo in via riservata (articolo 7, paragrafo 4). L'articolo 7, paragrafo 4, del Concordato, tuttavia, non dà il diritto di veto alla nomina di un vescovo diocesano (*ibidem*, p. 79).

La conferma *expressis verbis* del principio di autonomia e indipendenza reciproca significa che le parti riconoscono che il loro status non è il risultato di una reciproca concessione o elargizione, ma riflette la realtà, lo stato ontologico¹⁷. Le implicazioni del principio di autonomia e indipendenza sono assolutamente degne di nota, poiché l'autorità ecclesiastica non può attribuirsi alcuna competenza per interferire negli affari interni dello Stato parte del Concordato, mentre l'autorità statale risulta essere completamente priva del diritto di interferire negli affari interni della Chiesa Cattolica¹⁸.

Come abbiamo già detto, la Santa Sede non pretende di concedere alcun privilegio alla Chiesa. Come nei primi secoli del cristianesimo, si accontenta di esigere il rispetto della libertà religiosa giustificata dall'intrinseca dignità umana. Per questo motivo, nel Concordato del 1993 manca l'*invocatio Dei* posta all'inizio del Concordato del 1925, a dimostrazione del rispetto della laicità dello Stato¹⁹.

DUE AUTORITÀ E DUE COMUNITÀ

Il problema del rapporto della Chiesa con il mondo è emerso con il cristianesimo. L'antichità pagana non conosceva una sfera religiosa separata dagli affari politici e sociali²⁰. Il cristianesimo si oppone a tali approcci monistici, essendo orientato escatologicamente, guardando alla Parusia, e comprendendo che il rispetto della reale libertà di religione richiede una distinzione tra la sfera dei doveri politici e la sfera della religione²¹. L'insegnamento di San Pietro, che sottolineava che „*bisogna ascoltare più Dio che gli uomini*”, rappresentava il *novum*²². Nasce così il dualismo tra autorità ecclesiastica e statale, indipendenti ma non separate, destinate a lavorare insieme per il bene dell'uomo.

¹⁷ Cfr. W. Góralski, *Gwarancje...*, p. 67; *idem*, *Filozofia... op. cit.*, p. 157-170.

¹⁸ W. Góralski, *Gwarancje...*, *op. cit.* p. 67.

¹⁹ J. Krukowski, *Konkordat a Konstytucja RP*, [in:] k. Burczak et al. (ed.), *Konkordaty...*, *op. cit.*, s. 175; Non esiste nemmeno una disposizione simile all'articolo 114 della Costituzione del 1921 (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1921, n. 44, voce 267), secondo cui „*la confessione cattolica romana, essendo la religione della stragrande maggioranza della nazione, occupa nello Stato il primo posto tra confessioni di pari diritti*”. Lo stato di *primus inter pares* intendeva sottolineare la posizione onorevole della Chiesa cattolica (o, come indicavano i verba legis, solo del rito latino, cattolico romano), sostenendo la nazione nella sua lotta per l'indipendenza dopo il 1795. Alcuni politici, tuttavia, sostennero che l'articolo 114 della Costituzione di marzo rendeva la Polonia uno Stato confessionale (*ibidem*, p. 188-189).

²⁰ R. Sobański, *Kościół...*, *op. cit.*, p. 176.

²¹ Cfr. *ibidem*.

²² At. 5.29.

Ben presto, però, le parole dell'Apostolo sarebbero diventate una giustificazione per la disobbedienza a un'autorità che violava la legge di Dio²³.

L'avversario della Chiesa non era e non è lo Stato come struttura di potere a tutela della pace e della sicurezza, come l'*imperium* romano, ma la realtà del peccato, dell'allontanamento dal bene in opposizione a Dio. Per questo motivo non è possibile, ad esempio, parlare di due tradizioni della Chiesa agli albori: una "amica" dello Stato (San Paolo, Pietro) e l'altra ostile (Apocalisse)²⁴. Il *modus vivendi* con la politica, tuttavia, è in qualche modo accessorio. In ogni momento bisogna essere pronti a testimoniare, ad andare oltre le mura della *polis*²⁵. Anche l'*Epistola a Diogneto* presenta la Chiesa come una comunità esistente tra le comunità politiche, come un'anima in un corpo, dispersa in tutte le sue membra. L'anima abita nel corpo ma non è del corpo, allo stesso modo i cristiani abitano nel mondo ma non sono del mondo²⁶.

Ci si rendeva che tra la Chiesa e Roma, nonostante i conflitti e le persecuzioni, esistevano anche interfacce, obiettivi comuni e interessi comuni. La necessità di una coesistenza consensuale si accentuò maggiormente quando divenne evidente che la Parusia non sarebbe avvenuta "rapidamente" nel senso umano del termine²⁷. Già Giustino sottolinea - argomentando a favore di un minimo di tolleranza - la fedeltà dei cristiani ai Cesari e le loro preghiere per

²³ M. A. Krapiec, *Człowiek i polityka*, PTTA, Lublin 2007, p. 15.

²⁴ A.M. Ritter [in:] M. M. Mitchell, F. M. Young (ed.), *Cambridge history of Christianity*, vol. I, Cambridge University Press, Cambridge 2008, p. 524-525 (in seguito citato come CHC con indicazione dell'autore e delle pagine); *cf.* Gn 13 e Ap 13 – due immagini dello Stato, entrambe da una prospettiva diversa, solo apparentemente escludentesi a vicenda, soprattutto se si considera lo scopo delle lettere apostoliche e quello dell'autore dell'Apocalisse. Lo conferma l'apologia di Melitone di Sardi, risalente al 172 circa, che nota la cosiddetta sincronicità tra l'avvento del principato di Augusto e la fondazione della Chiesa, essendo l'impero e la Chiesa *syntrophoi*, fratelli di latte. La Provvidenza fece sì che Cristo e Ottaviano Augusto vivessero nello stesso momento, e si verificassero sia la *pax Augusta* che *pax Christi*; vedi citazioni di Melitone in Eusebio di Cesarea *Historia Ecclesiastica*, 4.26.4-11; edizione greco-inglese: *The Ecclesiastical History*, Vol 1-2. tr. J.E.L. Oulton, H.J. Lawlor, wyd. William Heinemann; G.P. Putnam's Press; Harvard University Press. London; New York; Cambridge, Mass. 1926-1932; <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=1.1&fromdoc=Perseus%3Atext%3A2008.01.0640> (data di accesso: 27.08.2023) (nel prosieguo: HE con indicazione di volume e capitolo); *cf.* A.M. Ritter [in:] CHC, vol. I, p. 528-530.

²⁵ *Cfr.* sul mondo e sul „momento opportuno” – kairos: 1 Cor 7.29-31 e 1 Clem. 20 sul cosmo – mondo creato in pace e armonia, sotto il governo di Cristo - il Logos (epistola di S. Clemente su: *Epistula I ad Corinthios* [in:] *The Apostolic Fathers, Volume 1*. ed. K. Lake, ed. William Heinemann Ltd & The Macmillan Company, London – New York 1912; <https://scaife.perseus.org/library/urn:cts:greekLit:tlg1271.tlg001/> (data di accesso: 27.08.2023);

²⁶ *Ep. Diognet*, 6.1-3: *The Epistle to Diognetus. The Apostolic Fathers with an English translation*, ed. K. Lake. 2 vols. Vol. II, Harvard University Press William Heinemann Ltd, Cambridge, MA – London 1913; <https://scaife.perseus.org/library/urn:cts:greekLit:tlg0646/> (data di accesso: 27.08.2023); e Vangelo di S. Giovanni 15.19; 17.11; 14.16.

²⁷ *Cfr.* Mt. 25.1-46; Ap. 3.11; 22.7; 12. 20.

la prosperità dello Stato, anche in tempi di persecuzione. I cristiani sono gli aiutanti e gli alleati del potere romano nei suoi sforzi per la pace, più e molto più di altri sudditi²⁸. I cristiani adorano (*prosykynoumen*) solo Dio, ma in altre questioni obbediscono volentieri, senza costrizione, agli ordini imperiali, chiedendo nelle loro preghiere che gli imperatori non solo governino sempre l'impero, ma siano anche saggi e prudenti (*sophron logismos*)²⁹. Nella già citata *Apologia* Melitone di Sardi fa riferimento a lettere e rescritti imperiali riguardanti i cristiani, in particolare quelli di Adriano³⁰ e Antonino Pio³¹. Ireneo di Lione vede l'impero in modo molto più strumentale, come uno strumento utile per la missione della Chiesa, assicurando la pace³².

A tutt'oggi, sorprende l'affermazione di Tertulliano secondo cui anche i Cesari avrebbero in Cristo creduto, se o i Cesari non fossero necessari al mondo, o i Cesari essere anche cristiani avessero potuto (*si aut Caesares non essent necessarii saeculo, aut si et Christiani potuissent esse Caesares*)³³. L'accettazione dell'impero non era intaccata nemmeno dalle persecuzioni, di cui si ritenevano colpevoli le persone, non le istituzioni³⁴. Tertulliano non sembra aver ancora considerato la possibilità di un imperatore cristiano, essendo le istituzioni pubbliche, a suo avviso, troppo intrecciate con il paganesimo³⁵. Tertulliano sottolinea anche che i cristiani devono obbedire all'imperatore, perché il loro Dio lo ha scelto³⁶; l'imperatore è più "nostro" che "vostro", perché è il vero Dio che lo ha costituito (*Noster magis est Caesar, a nostro Deo constitutus*).³⁷

²⁸ J. Męczennik, *1 Apologia 12* [in:] *S. Iustini Apologiae Duae*, G. Rauschen, P. Hanstein (ed.), Bonn 1911; <https://scaife.perseus.org/library/urn:cts:greekLit:tlg0645.tlg001/> (data di accesso: 28.07.2023);

²⁹ *Ibidem*. in fine; le preghiere per gli imperatori, per il mondo intero (*orbis universus*) e per la prosperità dell'impero (*pro omni statu imperii rebusque Romanis*) sono indicate anche da Tertulliano, *Apol.* 30. – 33.1 C. Becker (ed.), 1961; https://www.tertullian.org/latin/apologeticum_becker.htm (data di accesso: 27.08.2023); *Ad Scap.* 2.6. (Tertulian, *ad Scapulam*, ed. E. Dekkers 1954; https://www.tertullian.org/works/ad_scapulam.htm (data di accesso: 27.08.2023).

³⁰ Conservato, forse con interpolazioni, in HE 4.9.1-3.

³¹ HE 4.13.1-7.

³² Ireneo di Lione, *Adv. Haer.* 4.30.3.; cit.da: *Against Heresies*; tr. A. Roberts, W. Rambaut, *Ante-Nicene Fathers*, Vol. 1. ed., A. Roberts, J. Donaldson, A. Cleveland Coxe, Christian Literature Publishing Co., Buffalo, NY 1885; Rev. & ed. for New Advent: K. Knight; <https://www.newadvent.org/fathers/0103.htm> (data di accesso: 27.08. 2023).

³³ *Apol.* 21.24.

³⁴ A.M. Ritter [in:] CHC, vol. I, p. 532

³⁵ *Ibidem*, p. 532-533.

³⁶ *Cfr.* Gn 13.

³⁷ *Apol.* 33.1.

TRA PERSECUZIONI E TOLLERANZA

La fedeltà allo Stato non poteva essere espressa nelle forme familiari alla religione pagana. Il cristianesimo rifiutava coerentemente i rituali che facevano parte del *mos maiorum*, e quindi l'intoccabile - come si pensava - tradizione tramandata dagli antenati³⁸.

La politica degli imperatori dei primi tre secoli non fu coerente. Si possono distinguere periodi di repressione variamente motivati, momenti di calma e persino qualche appoggio favorevole.

Gli Atti degli Apostoli indicano che fino al 62 i rapporti con le autorità romane nelle province erano tollerabili, anche se è difficile parlare di una politica imperiale uniforme³⁹. Quando San Paolo arrivò a Roma, sia lui che i suoi discepoli erano ancora riconosciuti come membri della sinagoga⁴⁰. L'incendio del 19 luglio 64, di cui Nerone rese responsabili i cristiani, fu un punto di svolta. Molti furono arrestati e coloro che confessarono di essere discepoli del "Chrestos" furono condannati a morire in agonia. Le esecuzioni avevano lo scopo di propiziare le divinità che custodivano Roma, costituendo così una forma di sacrificio umano⁴¹. Svetonio menziona le punizioni inflitte ai cristiani, aderenti a una nuova e pernicioso "superstizione". La parola *maleficus*, che egli usa, è associata alla magia, soprattutto alla magia nera e quindi particolarmente pericolosa⁴². Viene a formarsi, in questo modo, un'immagine dei cristiani come persone pericolose, associate all'incendio doloso della città e a tendenze sovversive, che cercano sostegno nella magia nera⁴³. Nel 197 Tertulliano conio il caratteristico termine *institutum Neronianum*⁴⁴.

³⁸ Vedi ad es. M. Simon, *Cywilizacja wczesnego chrześcijaństwa*, trad. E. Bąkowska, PIW, Warszawa 1992, p. 118.

³⁹ Por. Caii Suetoni Tranquilli, opera: Vol. I. *De vita Caesarum libri XIII*, ed. M. Ihm, Teubner Verlag, Vieweg 1993; <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.02.0061> (data di accesso: 27.08.2023); *Claud. 25.4* sull'espulsione dei Giudei da Roma nel 49 d.C.; a causa dei "disordini causati da Chrestos"; il riferimento può essere all'azione contro i cristiani. At 18.2 parla di Aquilla e Priscilla che lasciano Roma proprio per questo motivo. D'altra parte, gli Atti segnalano la tolleranza sotto Claudio; *cf.* sul proconsole Gallione a Corinto At 18.12-17, come sottolineato ad esempio da W.H.C. Frend [in:] CHC vol. I, p. 503.

⁴⁰ *Cf.* At. 28.22 oraz np. W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, p. 503.

⁴¹ *Ibidem*, p. 504.

⁴² Suetonius, *Nero* 16.2.

⁴³ *Cf.* Cornelius Tacitus, *Annales ab excessu divi Augusti*, Ch. D. Fisher (ed.), Oxford Clarendon Press 1906; <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.02.0077> (data di accesso: 27.08.2023), 15.44.6.

⁴⁴ Tertulian, *Ad nationes* 1.7.9; https://www.tertullian.org/works/ad_nationes.htm (ed. J. W. Ph. Borleffs 1954); data di accesso: 27.08.2023); *cf.* anche *Apol.* 5.3; *institutum* è una prassi abituale delle autorità pubbliche.

Le repressioni del 64 furono limitate alla capitale⁴⁵. Ulteriori persecuzioni arrivarono con Domiziano, che ordinò di essere intitolato “signore e dio”⁴⁶. Egli definì il piano di intenti dell’impero. Il punto cardine della religione doveva essere il culto di Roma e dell’imperatore, soprattutto nelle province orientali. Il rifiuto di partecipare a questi riti non era accettabile⁴⁷. Chiunque rifiutasse le divinità di Roma e non appartenesse alla tollerata religione ebraica si poneva al di fuori dell’ordine legale.

Anche sotto Traiano, professare il cristianesimo era punibile con la morte. Plinio non esitava a giustiziare coloro che - portati davanti al legato imperiale - confermavano, dopo che la domanda era stata ripetuta tre volte, di essere cristiani⁴⁸. Traiano sottolineava, tra l’altro, che i cristiani non dovevano essere perseguiti attivamente, a differenza, ad esempio, dei criminali comuni, ma ricordava loro che si trattava di una religione illecita e che, quindi, una volta emessa la condanna, la pena doveva essere eseguita. Le accuse anonime, invece, dovevano essere respinte *a limine*⁴⁹. Il rescritto di Traiano fu applicato, dopo aver ottenuto un ulteriore rescritto da Marco Aurelio, da parte del governatore di Lione nel 177, citato e deriso da Tertulliano⁵⁰. La limitazione dell’arbitrarietà sembra essere il rescritto di Adriano, indirizzato al proconsole Caio Minucio Fundano. L’imperatore permetteva che le accuse fossero fatte secondo la procedura, ma ricordava di ignorare le accuse anonime e quelle fatte a scopo di lucro. Giustino Martire scrisse che il rescritto di Adriano era una salvaguardia contro le persecuzioni⁵¹. Negli anni '50 del secondo secolo regnava ancora una relativa pace⁵².

⁴⁵ W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, p. 504-505.

⁴⁶ Suet. *Domitianus* 13.2.

⁴⁷ Vedi Cassius Dio Cocceianus, *Roman History*, 67.14.2; E. Cary. H. Baldwin Foster (ed.), William Heinemann & Harvard University Press, London- New York 1914; <https://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=67.14&fromdoc=Perseus%3Atext%3A2008.01.0593> (data di accesso: 27.08.2023), 67.14.2, Suetonius, *Domitianus*. 15; *cf.* ad es. W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, p. 505.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 506-507; vedi epistola di Plinio a Traiano, Ep. 10. 96, [in:] *Letters. Pliny the Younger*; (pubblicata dal gruppo senza indicare gli autori) <https://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Plin.+Ep.+1.1&fromdoc=Perseus%3Atext%3A1999.02.0139> (data di accesso: 28.07.2023).

⁴⁹ Plin., *Ep.* 10.97.

⁵⁰ *Cfr.* HE 5.1.47 oraz Tert. Apolog. 2. 6-9.

⁵¹ W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, p. 508; si intende 1 Apol. 68. 6-10.

⁵² Sui martiri vedasi anche W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, p. 510.

Nel 202, Settimio Severo emanò un rescritto che vietava la conversione al cristianesimo e al giudaismo⁵³. I neofiti venivano puniti, ma - per quanto ne sappiamo - non i capi della Chiesa e nemmeno in centri importanti come Cartagine, Alessandria o Roma⁵⁴. Alla fine del regno di Settimio Severo, tuttavia, ci fu un periodo di cosiddetta *quasi-tolleranza*⁵⁵, che durò sotto il sincretista filocristiano Alessandro Severo (222-235)⁵⁶.

Massimino si schierò contro i capi della Chiesa, ma dopo il suo assassinio nel 238 seguirono altri 11 anni di pace. Tuttavia, nel 248, a causa dell'instabilità politica ed economica, si verificò un grande massacro di cristiani ad Alessandria⁵⁷. Decio (249-251) cercò di rinnovare i costumi e la religione romana tradizionale: prese il nome di Traiano e conì monete che commemoravano la *consecratio* degli imperatori precedenti. Questa politica fu probabilmente il motivo della promulgazione, all'inizio del suo regno, di un decreto che ordinava alla popolazione dell'impero di offrire sacrifici, di assaggiare la loro carne e di dichiarare sotto giuramento di aver sacrificato⁵⁸. Già nel giugno del 251, Decio fu ucciso sul campo di battaglia insieme al figlio. La repressione continuò, tuttavia, sotto Gallo (251-253); una parziale stabilità fu portata dall'assunzione del potere da parte di Valeriano (253-260). Inizialmente amichevole nei confronti dei cristiani⁵⁹, iniziò a perseguirli sotto l'influenza di un certo Marciano, ex funzionario delle finanze dell'impero. Una novità fu la confisca dei beni ecclesiastici, compresi i luoghi di culto, e si cercò anche di paralizzare le strutture di potere della Chiesa. Nel luglio del 257 e nell'agosto del 258 l'imperatore e il senato emanarono appositi editti, il primo dei quali prevedeva il bando o l'esilio nelle miniere, il secondo già la pena di morte. La persecuzione terminò grazie alla cattura di Valeriano da parte dei Persiani nella battaglia di Edessa nel giugno 260. Suo figlio, Gallieno (regnante nel 260-268), revocò frettolosamente i provvedimenti del padre "usando i decreti" – *dia programmaton*⁶⁰. Il testo di uno di questi decreti, indirizzato ai vescovi

⁵³ Aelius Spartianus, *Severus* 17.1., [in:] *Scriptores Historiae Augustae*, Vol 1. ed. D. Magie. A. O'Brien-Moore. S. Helen Ballou, William Heinemann G.P. Putnam's Sons., London- New York: 1921; http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3atext%3a20_08.01.0508%3awork%3d10 (data di accesso: 27.08.2023); .

⁵⁴ W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, p. 511.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 512.

⁵⁶ Vedi ad es. M. Simon, *Cywilizacja..., op. cit.*, p. 204.

⁵⁷ HE, 6.1-7.

⁵⁸ Vedi J.B. Rives, *The Decree of Decius and the Religion of Empire*, "The Journal of Roman Studies" 1999, Vol. 89, p. 135-154 e la bibliografia ivi citata.

⁵⁹ Vedi HE 7.10.3.

⁶⁰ HE 7.13.1.

d'Egitto, si è conservato. In esso si ordina ai vescovi di consegnare i loro luoghi di culto, ordinando che “nessuno li disturbi”⁶¹. La Chiesa di Roma, appena appresa la notizia della prigionia di Valeriano, elesse un nuovo papa - Dionigi (260-269)⁶². La pace, interrotta solo da isolate e sporadiche persecuzioni, durò ben 43 anni⁶³.

VERSO LA LIBERTÀ DELLA CHIESA

Nella seconda metà del III secolo, nella capitale di Diocleziano, Nicomedia, sorgeva una magnifica chiesa, visibile dalla residenza imperiale. Il cristianesimo divenne presto il più grande ostacolo alla politica di consolidamento di questo imperatore. Il pretesto divenne la mancanza di interiora di animali necessari per la divinazione, sacrificati ad Antiochia per il successo nella guerra con la Persia. Diocleziano ordinò l'allontanamento dei cristiani dall'esercito e dagli uffici⁶⁴. Alla fine del 302, dopo una deludente visita all'oracolo di Apollo a Didima, presso Mileto (la divinazione fu danneggiata dall'influenza dei cristiani), Diocleziano e Galerio decisero di distruggere la Chiesa. Il 23 II 303, festa dei Terminalia, Diocleziano emanò un editto che ordinava, pena l'imprigionamento, la consegna degli scritti dei cristiani e la distruzione delle chiese. I cristiani - *honestiores* perdevano i loro privilegi, i liberatori dell'imperatore (*Caesariani*) divenivano nuovamente schiavi, mentre gli schiavi non potevano essere liberati. Tuttavia, Lattanzio sottolinea che Diocleziano si oppose allo spargimento di sangue⁶⁵. Il secondo editto raccomandava l'arresto del clero, mentre il terzo, emanato nell'estate del 303 d.C., ordinava la liberazione dei religiosi che avessero accettato di sacrificare. Quelli che resistevano venivano costretti con la forza⁶⁶. Nella primavera del 304 fu emanato un editto che ordinava a tutta la popolazione di offrire sacrifici. Inoltre, Massenzio cercò di organizzare gerarchicamente i sacerdoti dei templi in Oriente e di diffondere la propaganda anticristiana, come ad esempio le *Annotazioni di Pilato (Hypomnemata Pilatou)*. Quando prese il controllo dell'Asia Minore dopo la morte di Galerio, il 5 V 311, incoraggiò le autorità municipali a presentare una

⁶¹ HE, 7.13.

⁶² W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, p. 516-517.

⁶³ HE 7.15.

⁶⁴ Lactantius, *De mortibus persecutorum* 10, *Patrologia Latina* 7, col. 210-211; cfr. *Divinarum Institutionum libri septem* 4.27, ed. E. Heck, A. Wlosok, Fasc. 2, lib. III et IV, De Guyter, Berlin 2007.

⁶⁵ *De Mort.* 10.

⁶⁶ W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, s. 519-520, *Lact. Div. Inst.* 5.9; 5.11.

petizione al trono per potersi liberare dai „senza Dio”⁶⁷. La persecuzione in Occidente si concluse rapidamente, perché con l'abdicazione di Diocleziano e Massimiano, il 1 V 305. Galerio, con un atto del 30 IV 311, ammise la sconfitta nella guerra contro la Chiesa, concedendo ai cristiani il „diritto di esistere”⁶⁸. Gli sviluppi furono seguiti da Costantino che, dopo la vittoria del 28 X 312, avrebbe emanato il famoso atto del febbraio 313.

L'imperatore concesse la libertà di scelta della religione a ogni cittadino, secondo la voce della coscienza, rompendo così con la religione di Stato, tramite la separazione dell'ordine dello Stato dalle singole religioni⁶⁹. Questa separazione dualistica era più facile da realizzare *de iure*, „parificando” lo status della Chiesa e della religione pagana (privilegi fiscali, status dei sacerdoti, ecc.) che trasformare la mentalità, plasmata da secoli di tradizione e forme rituali⁷⁰. La tendenza a sostituire la precedente religione pubblica con il cristianesimo emerse rapidamente, soprattutto perché il dualismo predicato dalla Chiesa poteva, con l'avvento della *pax Constantiniana*, apparire superfluo in assenza di repressione⁷¹.

Il nuovo modello di tolleranza era una soluzione soddisfacente per i cristiani, in quanto forniva garanzie non di privilegio ma di parità di diritti con i templi e i sacerdoti pagani. Come sottolinea Averil Cameron, il cristianesimo non era ancora diventato la religione ufficiale dell'impero. La svolta consistette in un cambiamento di atteggiamento: da ostile, o al massimo neutrale, con il primato della *salus reipublicae* tradizionalmente intesa, a un atteggiamento entusiasta che si concretizzò nella politica fiscale, nelle donazioni e nel sostegno a tutto campo⁷².

È difficile vedere nelle azioni di Costantino un approccio strumentale alla religione, trattata in modo “machiavellico”. La religione cristiana non era un mezzo per facilitare la vittoria su Massenzio, ad esempio. La politica non spiega l'essenza della conversione imperiale, ma aiuta a coglierne la natura, nella sua specifica “incompiutezza” o sincretismo iniziale⁷³. L'epoca di Costantino porta soprattutto una stabilizzazione della posizione giuridica della Chiesa, che in precedenza cristiani era assai precaria.

⁶⁷ W.H.C. Frend [in:] CHC, vol. I, p. 521

⁶⁸ Lact. *De mort.* 34, PL 7, col. 249-250.

⁶⁹ R. Sobański, *Kościół...*, op. cit., p. 177.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 178.

⁷¹ *Cfr. ibidem*.

⁷² A. Cameron [in:] CHC, vol. I, p. 538.

⁷³ *Cfr.* ad es. M. Simon, *Cywilizacja...*, op. cit., p. 223.

Va notato che dalla garanzia della *libertas fidei* si passò gradualmente al clientelismo e alla subordinazione della Chiesa agli imperatori e ai tentativi di interferire nelle questioni dogmatiche⁷⁴. Gli scrittori ecclesiastici mettevano in guardia - sia in Oriente che in Occidente - dal “cesaropapismo”, un'associazione troppo forte con gli imperatori. Si sottolineava la *linea di demarcazione tra “la sfera ecclesiastica e la sfera statale”*⁷⁵. Non si trattava - contrariamente alle apparenze - di costruire una teocrazia, ma di sensibilizzare agli effetti pericolosi dell'integrazione con le autorità⁷⁶. La dottrina dell'indipendenza dell'ordine ecclesiastico dall'ordine dell'impero (implicitamente anche degli altri Paesi⁷⁷) è presentata *ex Petri Cathedra* anche da Gelasio I.⁷⁸

Il rifiuto del monismo e della statolatria permetteva la fedeltà allo Stato e la consegna di ciò che è imperiale a Cesare⁷⁹. Sia la Chiesa che la politica hanno i loro compiti; l'una non deve escludere l'altra, ma collaborare e sostenersi a vicenda, se necessario. Questo approccio dualistico si può già vedere nel primo secolo: a differenza, ad esempio, della Torah, i libri sacri della Chiesa non sono codici di legge superiori, e i leader dei comuni - fondati, dopo tutto, nelle più grandi città dell'impero - non si arrogano il diritto di intervenire negli affari locali, né legano la loro carica ecclesiastica al dovere di fare da sostituti alle autorità municipali o ai governatori⁸⁰. I cristiani vogliono essere sia discepoli di Gesù che buoni cittadini. Da qui il problema sempre presente del *non possumus*, da qui i dilemmi e i conflitti tra i dettami dell'autorità politica e quelli della Chiesa⁸¹.

⁷⁴ R. Sobański, *Kościół...*, *op. cit.*, p. 178.

⁷⁵ *Ibidem*, e il sermone di Sant'Ambrogio ivi citato *Sermo contra Auxentium de basilicis tradendis*, 36; PL 16,1018, nonché lo scritto di S. Agostino *De perfectione iustitiae*, 15, 35, PL 44,310.

⁷⁶ R. Sobański, *Kościół...*, *op. cit.*, p. 178.

⁷⁷ Si noti l'anno in cui venne scritta l'epistola: ci sono già regni germanici in Occidente e non c'è più un imperatore nella Città da diversi anni.

⁷⁸ Epistola all'imperatore Anastasio I del 494, PL 59, col. 41-47; Papa Simmaco allo stesso sovrano, PL 62, col. 68, come ci ricorda ad es. R. Sobański, *Kościół...*, p. 179.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 177.

⁸⁰ *Cfr.* ad es. *ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

KONKORDAT A REGULACJA RELACJI PAŃSTWO-KOŚCIOŁ W KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU

Podstawowe zasady stosunku państwa do Kościoła w Rzeczypospolitej Polskiej określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i Konkordat¹. Uchwalenie ustawy zasadniczej przebiegało dość długo, w atmosferze sporów politycznych i światopoglądowych, należy jednak stwierdzić, iż regulacja problematyki wyznaniowej z założenia musiała się mieścić w tradycji tzw. europejskiego państwa demokratycznego. Nie bez znaczenia był układ sił politycznych w Sejmie i Senacie, które zostały w końcowym etapie prac konstytucyjnych zdominowane przez lewicę, optującą za recypowaniem modelu dość ścisłej „separacji” na grunt polski.

W trzecim czytaniu, 2 kwietnia 1997 r., Zgromadzenie Narodowe przyjęło wypracowany projekt Konstytucji. 25 maja 1997 r. odbyło się referendum w którym wzięło udział 42,8% uprawnionych do głosowania, przeciw było 45,9 % głosujących, a 52,7 % zaakceptowało akt². Legitymacja udzielona nowej konstytucji nie była więc zbyt mocna. W dniu 17 października 1997 r. weszła ona w życie. Ostateczny efekt prac Komisji Konstytucyjnej może być potraktowany inaczej niż jako wyraz kompromisu osiągniętego jedynie w ramach „koalicji konstytucyjnej”³. Tekst aktu był podsumowaniem zmian ustrojowych

¹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r. (Dz. U. 1998, nr 51, poz. 318).

² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 75, poz. 476).

³ J. Jaskiernia, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [w:] W. Wołpiuk (red.), *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, Warszawa 2008, s. 10.

zapoczątkowanych w latach osiemdziesiątych, ale w szczególności opierał o dorobek ustrojowy lat 1989 – 1996, w szczególności uwzględniono rozwiązania przyjęte w tzw. „Małej Konstytucji”⁴. Jeśli lewica postkomunistyczna w swych postulatach konstytucyjnych, dotyczących kwestii wyznaniowych, opowiadała się na ogół za ścisłym rozdziałem państwa od Kościoła, tak trudno jednoznacznie określić postulaty politycznych spadkobierców „Solidarności” w kwestiach wyznaniowych, które były dość zróżnicowane⁵. Prace nad określeniem w nowej konstytucji modelu stosunków państwo – Kościół były emocjonujące; mało któremu zagadnieniu poświęcono tak dużo uwagi. Tylko w okresie od 26 stycznia do 22 maja 1995 r. członkowie Komisji Konstytucyjnej przedłożyli łącznie 13 autorskich propozycji dotyczących tej materii⁶. Z wielości koncepcji próbowano stworzyć projekt kompromisowy, przy uwzględnieniu dotychczasowego dorobku ustrojowego.

USTROJOWE UWARUNKOWANIA RELACJI PAŃSTWO - KOŚCIÓŁ

Stosunek państwa do Kościoła, a także szeroko rozumianych kwestii wyznaniowych, uległ zmianie zgodnie z kierunkiem transformacji ustrojowej. Wprowadzono realną wolność sumienia i wyznania, przedefiniowano stosunek państwa do Kościoła katolickiego, zmieniono sposób regulowania ubezpieczeń duchowieństwa. Zmiany obejmowały dwie podstawowe płaszczyzny: płaszczyznę wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wolności religijnej w wymiarze wspólnotowym i instytucjonalnym.

Episkopat w piśmie z 16 czerwca 1990 r. w sprawie założeń aksjologicznych nowej konstytucji, skierowanym do Komisji Konstytucyjnej⁷, zajął negatywne stanowisko wobec wpisania do przyszłej ustawy zasadniczej wieloznacznej formuły separacji. W piśmie zauważono: „(...) należy wyłączyć z Konstytucji formułę o rozdziale Kościoła katolickiego od państwa. Budzi ona negatywne skojarzenia dla dominacji państwa nad kościołem, ponadto jest nieprecyzyjna, może bowiem

⁴ Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z 17 października 1992 r. (Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426).

⁵ Por. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo – Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008; *szcz.* s. 234 – 376; *idem*, *Proces kształtowania się modelu relacji państwo-kościół w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Neutrum” 2003, Nr 2 (29).

⁶ P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Warszawa 2001, s. 45.

⁷ Odpowiedź na *Ankiętę Konstytucyjną. Pismo Sekretariatu Episkopatu Polski do Senackiej Komisji Konstytucyjnej z dnia 16 VI 1990 r.*, [w:] J. Pietrzak (red.), *Prace komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, z. 2, Poznań – Warszawa 1990, s. 10 i n.

prowadzić do pominięcia tych wartości, o których piszemy”⁸. W piśmie sygnalizowano również aktualność postulatów konstytucyjnych zawartych w memoriale z 1947 r. Propozycja Episkopatu zakładała wprowadzenie „zasady wzajemnego poszanowania suwerenności i niezależności Kościoła i państwa w swojej dziedzinie”, także „zasady zdrowego współdziałania dla dobra wspólnego”⁹. Kościół bronił tej linii przez cały okres procedowania nad ustawą zasadniczą (wypowiadał się w tej kwestii m. in. bp A. Orszulik¹⁰), proponując wpisanie poszanowania suwerenności i autonomiczności Kościoła katolickiego, co bliskie było modelowi włoskiemu¹¹.

Kluczowy dla analizowanej materii stał się art. 25 Konstytucji RP, który ma niejako charakter pierwotny – stanowi punkt odniesienia dla norm zawartych w art. 53 (gwarancje wolności sumienia i religii), a jednocześnie pozostawać może w pewnym związku z innymi artykułami Konstytucji, szczególnie art. 5 („Rzeczpospolita Polska (...) strzeże dziedzictwa narodowego”), art. 30 (zasada ochrony godności ludzkiej), również preambułą¹². Niekiedy do „dziedziny konfesyjnej” mogą odnosić się przepisy, których powierzchowna analiza nie wskazywałaby na to, np. art. 70 ust. 3 (wolność zakładania szkół innych niż publiczne). Sam art. 25 cechuje rozbudowana struktura, znacznie bardziej niż miało to miejsce w analogicznej jednostce redakcyjnej Konstytucji z 1952 r., ale właściwie również i Konstytucji z 1921 r.

⁸ *Ibidem*, s. 14.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989 - 1997*, Warszawa 2001, s. 46; Por. J. Krukowski, *Konkordat polski*, Lublin 1999, s. 62 i n.

¹¹ Por. stanowisko Episkopatu Polski: „Podstawę Konstytucji powinny stanowić trwałe wartości moralne zakorzenione w historii i tradycji narodu w większości wierzącego i od dziesięciu wieków żyjącego Ewangelią. Dlatego powstaje postulat odwołania się w preambule Ustawy Zasadniczej do Boga, jako Najwyższego Autorytetu i ostatecznego Gwaranta wszelkich praw ludzkich. W Konstytucji winien być zapis o nienaruszalnej godności człowieka, wynikający z troski o życie chronione od chwili poczęcia i jego wszech-stronny rozwój, o poziom duchowy i materialny, o wolność każdego człowieka, w tym także o wolność religijną. Biskupi są przekonani, że Konstytucja będzie także zawierała zasadę tolerancji a nie neutralności światopoglądowej. Neutralność bowiem światopoglądowa państwa, podobnie jak termin <rozdział Kościoła od państwa>, kojarzy się na podstawie powojennego doświadczenia z praktyką faworyzowania niewierzących i rugowania wymiaru religijnego ze wszystkich dziedzin życia publicznego”. *Komunikat z 275 Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski z 16 – 18 marca 1995 r.*, „L'Osservatore Romano” (wyd. polskie), 1995, nr 5, s. 47.

¹² Współczesna technika tworzenia ustaw zasadniczych wskazuje raczej na przewagę metody desperacji (w opozycji do metody koncentracji) w tworzeniu regulacji odnoszących się do instytucjonalnych regulacji pozycji kościołów i związków wyznaniowych oraz gwarancji wolności sumienia i religii, tj. „rozrzcucenia” tych norm po różnych fragmentach konstytucji. Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 2. Jednocześnie L. Garlicki wskazuje, że ustrojodawca posłużył się terminem „równouprawnienie” – semantycznie różnym od terminu „równość” i nie można apriorycznie wykluczyć, że ta różnica ma znaczenie prawne, *ibidem*, s. 10.

ZASADA RÓWNOUPRAWNIENIA ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

Wskazać należy, że normy dotyczące instytucjonalnych związków kościoła i państwa zamieszczono w rozdziale I Konstytucji („Rzeczpospolita”, czyli „zasady naczelné”, „prawa kardynalne”). Zgodnie z art. 25 ust. 1 „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”. Przepis wprowadza dwa pojęcia: kościołów i związków wyznaniowych. Nie należy tego odczytywać w taki sposób, że związek wyznaniowy jest czymś „gorszym” lub „mniej ważnym” niż kościół, lecz w ten sposób, że nie wszystkie kongregacje religijne same siebie określają jako „kościół”¹³. Określenie „kościół” odnosi się do związków wyznaniowych, które same się tak określają, czyli w zasadzie szeroko rozumianego chrześcijaństwa.

Równość między związkami wyznaniowymi obecnie rozumieć należy jako pochodną równości wszystkich ludzi, którzy są identyczni w swej godności. Aksjologiczną podstawą i przesłanką równości i równouprawnienia jest identyczność godności wyznawców wszystkich religii (art. 30) i obowiązek ich równego traktowania (art. 32)¹⁴. Pewną hierarchizację tych podmiotów zawarto natomiast w art. 25 ust. 4 i 5 (tryb regulacji stosunków) i art. 53 ust. 4 (nauczanie religii w szkołach). Podnieść jednak trzeba za H. Ziębą – Załucką, że zasada równości w Konstytucji RP została wyrażona ogólnie, a dopiero akty prawne niższego rzędu precyzują zasadę¹⁵.

Zauważmy, że w Europie znajdujemy obecnie przykłady *de iure* państw wyznaniowych, gdzie religia ma charakter w jakimś stopniu urzędowy (np. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej¹⁶, Królestwo Norwegii, Republika Grecka). Wyznaniu rzymskokatolickiemu odmówiono pozycji *primus inter pares*, jaka przysługiwała mu na mocy Konstytucji z 1921 r.¹⁷. Jednocześnie należy czytać ustawę o stosunku państwa do Kościoła katolickiego¹⁸ i sam Konkordat jako wyraz pewnej szczególnej roli Kościoła katolickiego w życiu narodu, a więc i państwa. Preambuła Konkordatu przywołuje znaczenie wspólnych, tysiącletnich dziejów Kościoła katolickiego i państwa polskiego, a podkreślając

¹³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 37.

¹⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP*, [w:] *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. V, *op. cit.*, s. 9.

¹⁵ Por. H. Zięba – Załucka, *Konstytucyjny kształt zasady równouprawnienia kobiet w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *idem* (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w procesie transformacji ustrojowej. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej (Sieniawa 22-23 kwietnia 1996 r.)*, Rzeszów 1997, s. 177.

¹⁶ W Anglii oficjalnym kościołem (establish Church) jest kościół anglikański, w Szkocji prezbiteriański, Walia i Irlandia Północna nie ustanowiły oficjalnego kościoła.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267 z zm.).

¹⁸ Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z 17 maja 1989 r. (Dz. U. 1989, nr 29, poz. 154).

wydarzenia dotyczące odzyskiwania niepodległości i suwerenności, wyraża troskę o rozwój Polski¹⁹.

W art. 25 ust. 1 Konstytucji RP wyrażona została *explicite* zasada równości kościołów i związków wyznaniowych, fundamentalna w społeczeństwie pluralistycznym, charakterystyczna dla liberalnej demokracji²⁰. Z zasady wynika, że kościoły i związki są podmiotami uprawnień w relacji do państwa i takie uznanie jest szczególnym atrybutem demokratycznego państwa²¹. W zamyśle autorów uregulowanie *expressis verbis* uprzywilejowujące konkretny kościół, choćby i tylko jako deklaracja z którą nie wiązanosby konkretnych uprawnień, kojarzyło się z pozostałościami państwa wyznaniowego i zostało odrzucone, jako nieprzystające do wymogów końca XX w.

Wydaje się, że niepotrzebnym byłoby różnicowanie pojęć „równouprawnienie” i „równość”. J. Krukowski zwracał uwagę, że należy odrzucić postulaty zwolenników prymitywnego egalitaryzmu utożsamiających równouprawnienie z identycznością²². Poglądy takie ignorują oczywiste różnice między podmiotami i bezpodstawnie je zrównują, zwracając uwagę tylko na podobieństwa między nimi, lecz nie na różnice. W ustalaniu praktycznego znaczenia „równouprawnienia” związków wyznaniowych, zgodnie z wymogami sprawiedliwości rozdzielczej, należy zwrócić uwagę na takie cechy, które są wspólne dla wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, a jednocześnie uwzględnić istniejące między nimi różnice. Zgodnie z utrwaloną wykładnią doktrynalną zasada równouprawnienia kościołów w aspekcie pozytywnym oznacza, że kościoły i inne związki wyznaniowe mają być traktowane przez prawodawcę identycznie tam, gdzie każdy z nich w identycznym stopniu posiada określoną cechę, jak również ze względu na tę cechę²³. L. Garlicki stwierdził podobnie: zróżnicowanie prawne

¹⁹ B. Trzeciak, *Relacje państwo – Kościół. Konkordat 1993 – 1998*, Warszawa 1998, s. 86.

²⁰ H. Suchocka, *Polski model relacji państwo – Kościół w świetle Konstytucji RP i Konkordatu*, [w:] J. Wroceński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, Warszawa 2008, s. 43.

²¹ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Symposium Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003)*, Lublin 2004, s. 87.

²² J. Krukowski, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 59.

²³ *Ibidem*.

może, nawet powinno, wynikać z różnic faktycznych, a więc posiadania lub nie cech relewantnych dla dokonywanej regulacji²⁴.

Zasada równouprawnienia w aspekcie negatywnym rozumiana jest jako zakaz przywilejów dla poszczególnych związków wyznaniowych, tam gdzie związki te cechuje taki sam atrybut. Wyklucza również formułę wyznania państwowego. Nie oznacza jednak, że ze względu na ilość wyznawców i ugruntowanie w dziejach narodu i państwa pewne kościoły nie zajmują w społeczeństwie pozycji faktycznie pierwszoplanowych.

Zwrócić w tym miejscu można uwagę na fakt, że opinia o równości religii, ocenił M. Wojciechowski, bynajmniej nie jest względem religii neutralna, lecz sama należy do sądów religijnych. Zakłada ona bowiem odrzucenie Objawienia w historii na rzecz tezy o jego braku, bądź też o objawieniu się „bóstwa” tylko przez naturę, niemożności autorytatywnego rozpoznania prawdziwego Objawienia przez jedną religię, bądź wreszcie o objawieniach jednakowo dozowanych w każdej religii²⁵. Dodałbym jeszcze jedną możliwość: niechęć prawodawcy do rozstrzygania, która religia prawidłowo rozpoznała Objawienie.

ZASADA BEZSTRONNOŚCI WŁADZ PUBLICZNYCH W SPRAWACH PRZEKONAŃ RELIGIJNYCH, ŚWIATOPOGLĄDOWYCH I FILOZOFICZNYCH

Artykuł 25 ust. 2 Konstytucji RP ostatecznie otrzymał brzmienie: „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach

²⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 30*, [w:] *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 9; W koncepcji tej dostrzec należy uproszczoną arystotelesowską formułę sprawiedliwości rozdzielczej, stojącej w opozycji do sprawiedliwości wyrównawczej. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r. (K 13/02), szczególnie uwagę: „regulacja konstytucyjna zawarta w art. 25 Konstytucji w sposób całościowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem kościołów i z tego względu nie zachodzi potrzeba odwoływania się w tym zakresie do art. 32 Konstytucji”. Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 582 – 584.

²⁵ M. Wojciechowski, *Wiara – Cywilizacja - Polityka*, Rzeszów - Rybnik 2001, s. 235.

przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym²⁶. Było to stwierdzenie utrzymane w duchu tzw. neutralności światopoglądowej państwa.

Bezstronność w aspekcie podmiotowym odniesiono więc do władz publicznych, a w aspekcie przedmiotowym wobec przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, w których to zakresie władze publiczne nie mogą ingerować i wystrzegać się będą arbitrażu w wskazanych zakresach²⁷. W pierwszej kolejności nakaz bezstronności należy rozumieć przez konieczność powstrzymania się władz publicznych od działań ingerujących w sferę religijną i światopoglądową.

Przekonania religijne, światopoglądowe i filozoficzne niejednokrotnie mogą z siebie wynikać, krzyżować się lub pokrywać. Wieloznaczna koncepcja *bezstronności* zakładać może, iż państwo w swoich działaniach, szczególnie stanowieniu prawa, nie będzie związane w żaden sposób wartościami moralnymi, wynikającymi głównie z konkretnej religii, filozofii, światopoglądu.

Koncepcja laickości materialnej państwa, powszechnie akceptowana z nielicznymi wyjątkami - np. wspomnianej Grecji, może mieć charakter doktrynalny (sztywny, separastyczny, „francuski”), ale może mieć charakter bardziej otwarty (elastyczny)²⁸. W moim odczuciu „rozdziół” Kościoła od państwa ma o tyle sens, że powinien wykluczać bezpośrednio wspieranie konwersji religijnych wśród obywateli na rzecz określonego wyznania i działania utrudniające, używając terminu Konstytucji RP, korzystanie z wolności religii i sumienia. Z przynależności lub jej braku do określonego związku wyznaniowego nie mogą zatem wypływać żadne dodatkowe prawa, wolności czy obowiązki w świetle życia politycznego, gospodarczego czy kulturalnego.

„Formuła neutralności” w sensie otwartym odnosi się do organów państwowych w tym ujęciu, iż zostały zobowiązane do traktowania wszystkich ludzi jednakowo w identycznych sytuacjach, bez względu na ich przekonania religijne, światopoglądowe czy filozoficzne, a jednocześnie wstrzymania się od akceptacji zasad jednej religii bądź jednego światopoglądu. „Formuła neutralności” państwa wobec religii w sensie zamkniętym oznaczała zwykle alienację wszelkich elementów uzewnętrznienia przez ludzi swych przekonań religijnych w życiu publicznym,

²⁶ Podczas prac konstytucyjnych zasadę bezstronności/neutralności początkowo odnoszono w sferze podmiotowej do „władz publicznych i instytucji wykonujących zadania państwa”. M. Drozdek (pełnomocnik obywatelskiego projektu konstytucji) wskazał na niejasność terminu „instytucje”, „Biuletyn KKZN”, nr XIV, Warszawa 1995, s. 48.

²⁷ D. Dudek, *Równouprawienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, *op. cit.*, s. 206.

²⁸ G. Haarscher, *Laickość. Kościół, państwo, religia*, Warszawa 2004, s. 116.

polegając m.in. na zakazie zamieszczania symboli religijnych w lokalach państwowych, nawet jeżeli pracujący tam ludzie życzą sobie tego, zakazie uczestniczenia osób sprawujących funkcje organów władzy publicznej w ceremoniach religijnych z okazji uroczystości państwowych zgodnie ze swymi przekonaniem, itp.²⁹ Cechą „państwa neutralnego” jest jego agnostyczny charakter; jest ono narzędziem woli politycznej, a nie prawdy w ujęciu ontologicznym. Sama konstrukcja „państwa neutralnego” przy tym to pewnego rodzaju fikcja, gdyż w zasadzie każde działanie władzy publicznej, każde prawodawstwo państwa, podlega ocenom etycznym, a także jest stymulowane przez działania polityczne, które w jakimś stopniu są powodowane ideologiami politycznymi i afirmowanymi wartościami³⁰. Zakres funkcjonowania tej zasady „państwa neutralnego” jest trudny do określenia. Respektowanie przez państwo np. Świąt Bożego Narodzenia może być poczytane za poszanowanie świeckich tradycji ludowych, jak i ich religijnych korzeni³¹. Niekiedy w oparciu o wspomnianą zasadę próbuje podważyć się (Francja, Kanada) np. ustawowy zakaz zawierania małżeństw poligamicznych, jako promujący model rodziny wyrosły na gruncie chrześcijańskim, a dyskryminujący islamską wizję rodziny.

„Bezstronność” to termin którym usiłowano zastąpić słowo „odseparowanie”, „oddzielenie” czy „neutralność”, a nie było to zadanie proste, gdyż właściwie „bezstronność” i „neutralność” to leksykalne synonimy³². Należało jednak rozpatrywać problem w odniesieniu do przynajmniej dwóch kwestii: 1. problemu

²⁹ J. Krukowski, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 60 i n.; K. Warchałowski, *Przedmiot prawa wyznaniowego*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, *op. cit.*, s. 45.

³⁰ Kwestia regulacji zapłodnienia pozaustrojowego (*in vitro*) dobrze obrazuje niemożność zastosowania zasady „neutralności” w tym szczególnym przypadku. Rzeczpospolita musi rozstrzygnąć (nikt nie kwestionuje konieczności samego faktu uregulowania tego aspektu życia) dwie podstawowe kwestie: czy państwo powinno partycypować finansowo w tego typu zabiegach, wprowadzić jakąś formę *refundacji* (*konflikt liberalizm – państwo dobrobytu*), ale przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie: czym jest człowieczeństwo? By odpowiedzieć na drugie pytanie, choć sam fakt decydowania o tym przez państwo budzi mój najgłębszy sprzeciw, prawodawca musi oprzeć się na jakiejś koncepcji filozoficznej, wizji człowieka: czy to chrześcijańskiej (przyjąć w sposób dorozumiany do wiadomości fakt istnienia duszy ludzkiej), czy to heglitowskiej, czyli uznać, że o pełnym człowieczeństwie decyduje fakt samoświadomości swego istnienia i rozumności; por. G. W. Hegel, *Fenomenologia ducha*, Warszawa 2002, s. 267 i n.; Po przyjęciu założeń filozoficznych następuje akt racjonalnej regulacji materii (penalizacja, formalna legalizacja, nadzór nad zapłodnieniami *in vitro* czy innego typu regulacja), gdyż bez tego przyjęcia nie sposób kwestii uregulować; por. R. Tokarczyk, *Prawa narodzin, życia i śmierci*, Kraków 2002, s. 84 – 86, 89 – 92.

³¹ Por. R. Małajny, „*Mur separacji*” – *państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1992, s. 338.

³² J. Jaskiernia, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [w:] W. Wołpiuk (red.), *10 lat obowiązywania Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 18; I tak np. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92) rozumiał pojęcia „świeckość” i „neutralność” w sposób równoznaczny.

funkcjonowania państwa w aksjologicznej próżni; 2. skojarzeń z formułami właściwymi „stalinowskiej” Konstytucji z 1952 r.³³. J. Krukowski podczas prac konstytucyjnych wskazywał na fakt braku klarowności zasady oddzielenia kościołów i związków wyznaniowych od państwa, również traumatyczne doświadczenia nieodległej przeszłości. Poza tym, argumentował, wpisywanie jednocześnie oddzielenia, autonomii i niezależności byłoby tautologią³⁴.

Termin „bezstronność” raczej nie występował w języku konstytucyjnym³⁵ i przez to w praktyce może sprawić trudności interpretacyjne³⁶. Niezwykle rzadko używano terminu „bezstronność” jako synonimu słowa „neutralność”. M. Pietrzak rozpatrywał natomiast art. 25 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 7 (prawo do milczenia) i z takiego zestawienia miał wynikać świecki, „neutralny” charakter państwa³⁷. Natomiast A. Merker stwierdził, że ostateczny kształt regulacji konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe uznane zostały za trwałe i zasadniczy element ustroju społeczno – politycznego, podobnie jak partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczno – zawodowe rolników, etc. Nie traktuje jednak tego oddzielenia jako traktowania kościołów jako organizacji istniejących samoistnie, niezależnie od wolności religii”³⁸.

Formuła bezstronności lub neutralności religijnej, filozoficznej i światopoglądowej państwa została nakreślona wyjątkowo ogólnie i może podlegać bardzo różnicowanemu stosowaniu w praktyce. M. Błachut, pisząc o relacjach pomiędzy neutralnością a bezstronnością, stwierdził że określenia podobne do konstytucyjnej „bezstronności”, oddają ogólną intuicję co do kształtu pojęcia neutralności, zastępując go innymi wieloznacznymi terminami³⁹. Wynika z tego, że pojęcie neutralności – szczególnie w polskiej przestrzeni publicznej

³³ Na problematyczne zaszczości i „delikatność” regulowanej materii wskazał m.in. L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym – statut wspólnot religijnych*, „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego”, 1999 (nr specjalny), s. 31.

³⁴ „Biuletyn KKZN”, nr XIV, Warszawa 1995, s. 53 (posiedzenie KKZN 23 lutego 1995 r.).

³⁵ Por. dyskusja P. Boreckiego i J. Krukowskiego, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, op. cit., s. 74.

³⁶ B. Górowska, *Zagadnienia wolności sumienia i wyznania w pracach nad projektem Konstytucji R.P.*, [w:] A. Czohara, B. Górowska, M. Nadolski, J. Osuchowski (red.), *Dylematy wolności wyznania w państwach współczesnych*, Warszawa 1996, s. 172; P. Borecki dowodził, że termin ten został wprowadzony głównie dzięki interwencji Episkopatu Polski, który krytykował formułę „neutralności”; por. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo – Kościół...*, op. cit., s. 61 i n.

³⁷ M. Pietrzak, *Opinia na temat zgodności przepisów Konkordatu z Konstytucją uchwaloną 2 kwietnia 1997 r.*, druk Kancelarii Sejmu, s. 2.

³⁸ A. Merker, *Określenie stosunków między państwem a Kościołami według Konstytucji RP*, mps, s. 14; cyt. za:] P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe...*, op. cit., s. 58.

³⁹ M. Błachut, *Postulat neutralności moralnej prawa a konstytucyjna zasada równości*, „Prawo CCXCVII”, Wrocław 2005, s. 18.

nacechowane negatywnymi skojarzeniami z przeszłości – można i należało zastąpić nowym pojęciem, które nawiązywałoby do „powszechnego standardu” państwa świeckiego, ale któremu jednocześnie można nadać w pewnym stopniu inną, nową treść⁴⁰. B. Banaszak konkludował, że „bezstronność nie może jednak być posunięta tak daleko, aby prowadzić do eliminacji symboli religijnych z życia publicznego i zakazywać nauczania religii w szkołach publicznych, czy też zakładać nieidentyfikowanie się państwa z żadnym systemem wartości, obojętnie czy występującym w jakiejś religii, czy nie. Nie można odrzucać konkretnych wartości tylko dlatego, że opowiada się za nimi religia. Przecież sama Konstytucja oparta jest na określonej aksjologii”⁴¹.

Art. 25 ust. 2 wiąże się ściśle z art. 53 ust. 7, którym zagwarantowano tzw. prawo do milczenia, tzn. brak obowiązku udzielania informacji organom władzy publicznej dotyczących swojego światopoglądu, przekonań religijnych i wyznania⁴². Wyraża się w tym wolność religii w aspekcie negatywnym, tzn. wolność „od” przymusu. Przepis zawarty w art. 53 ust. 6 o podobnej konstrukcji zabrania zmuszania kogokolwiek „do uczestniczenia ani nieuczestniczenia w praktykach religijnych”⁴³.

Poprzez sformułowanie „zachowanie bezstronności” Rzeczpospolita odcięła się od modelu skrajnego zsekularyzowania państwa w duchu tradycji antyklerykalizmu francuskiego. Chrześcijańska symbolika religijna jest powszechna w budynkach administracji publicznej, czy publicznych placówkach oświatowych⁴⁴, wreszcie w gmachu Sejmu. Polski model w praktyce przeciwstawia się państwu wyznaniowemu, ale także państwu propagującemu ateizm, państwu ideologicznemu,

⁴⁰ Por. J. Kornaś, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku*, „ZN AE w Krakowie - Prace z Zakresu Nauk Politycznych” 2000, nr 548.

⁴¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009; za System Informacji Prawnej Legalis.

⁴² J. M. Rokita wskazywał, że taka regulacja może uniemożliwić w przyszłości wprowadzenie dobrowolnego podatku płaconego na rzecz konkretnego kościoła czy związku wyznaniowego. Nie była to bezzasadna opinia, aczkolwiek osobiście nie jestem zwolennikiem takiej, wzorowanej na systemie prawnym Niemiec, daniny publicznej; „Biuletyn KKZN”, nr XV, Warszawa 1995, s. 121; Podobnie K. Działocha, który wskazał, że „podstawowym motywem było to, aby nie było możliwe ustanowienie podatku kościelnego”; „Biuletyn KKZN”, nr XLV, Warszawa 1997, s. 53.

⁴³ Można wyrazić wątpliwość czy postanowienie art. 53 ust. 6 nie jest powtórzeniem (*ius superfluum*) postanowienia zaw. w ust. 2 (definicja wolności religii).

⁴⁴ W tym przypadku znajdujemy normę prawną regulującą, co prawda bardzo lapidarnie, wskazaną kwestię. W przepisie zaw. w § 12. rozporządzenia czytamy, że „w pomieszczeniach szkolnych może być umieszczony krzyż. W szkole można także odmawiać modlitwę przed i po zajęciach. Odmawianie modlitwy w szkole powinno być wyrazem wspólnego dążenia uczniów oraz taktu i delikatności ze strony nauczycieli i wychowawców”; por. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach z 14 kwietnia 1992 r. (Dz. U. 1992, nr 36, poz. 155).

które w szerokim ujęciu funkcjonuje tak jak państwo wyznaniowe. Takim, gdzie ideologia elit rządzących jest narzucana społeczeństwu. Wątpliwości mogą pojawić się w kontekście normy zawartej w art. 13 Konstytucji RP, a także w praktycznym funkcjonowaniu ideologii „państwa demokratycznego” i „praw człowieka”, które niejednokrotnie uznawane są przez organy administracji publicznej za poglądy nie podlegające krytyce⁴⁵.

W preambule przyznano, że kultura kraju jest zakorzeniona w „chrześcijańskim dziedzictwie Narodu”. Trudno więc by ustrojodawca, który dostrzega i akceptuje ten fakt, postulował zerwanie z chrześcijańskimi inspiracjami w działaniu państwa, którego moralną (i nie tylko) treścią jest naród, związany tak mocno z chrześcijaństwem. W sformułowaniu tym dopatrzeć się należy, moim zdaniem, nakazu „liczenia się” z tymi wartościami przez władze publiczne⁴⁶. Odróżnić należy w chrześcijaństwie, w polskiej kulturze i historii w zasadzie przejawiającym się jako rzymski katolicyzm, wartości religijne właściwe tylko tej religii od „uniwersalnych wartości”. Można pokusić się o stworzenie wspólnego wszystkim (czy znakomitej większości) religiom i wyznaniom katalogu uniwersalnych wartości, ale słabością takiego ujęcia będzie ogólnikowość sformułowań prowadzących się najwyżej do ochrony godności osoby ludzkiej czy podstawowych jej praw.

Formuła bezstronności religijnej, filozoficznej i światopoglądowej państwa została nakreślona ogólnie i może podlegać zróżnicowanemu stosowaniu w praktyce. Wydaje się, że Konstytucja RP z 1997 r. doceniła relatywizm światopoglądowy i związaną z nim alienację państwa bardziej niż stabilność aksjologiczną ustroju, która sięgałaby do wartości chrześcijańskich. Sama preambuła dowodziła niezdecydowania ustrojodawcy i chaosu aksjologicznego Konstytucji RP, a z nim całego systemu prawa. Ostateczny kształt przepisów Konstytucji był wynikiem kompromisu i sam akt jest dwoisty pod względem filozoficzno-prawnym⁴⁷. Refleksem omawianej zasady jest formuła roty przysięgi składanej przez osobę obejmującą urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, którą należy złożyć przed Zgromadzeniem Narodowym – mowa o fakultatywnej deklaracji „Tak mi dopomóż Bóg” (zgodnie z art. 130 Konstytucji RP). Dodanie sakralnej formuły, bądź powstrzymanie się od tego, nie wywołuje żadnych skutków prawnych - w przeciwieństwie

⁴⁵ Mam na myśli bezkrytyczną afirmację (i związany z tym tzw. *Denkverbot*) zasady demokratycznej i ideologii praw człowieka, jako systemu parareligijnego, przybierającą cech zbliżonych do średnio-wiecznej monoideowości (monopoliczne stanowisko idei).

⁴⁶ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP*, [w:] *idem* (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. V, *op. cit.*, s. 5.

⁴⁷ P. Winczorek, *Kilka uwag o konstytucjonalizacji „źródeł prawa” w akcie z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie - aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, s. 33.

do analogicznych rot znanych z konstytucji II Rzeczypospolitej. Analogicznie rozwiązano kwestię ślubowania w przypadku posłów i senatorów (art. 104 i 108), także Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów i ministrów (art. 151).

ZASADA AUTONOMII I NIEZALEŻNOŚCI ORAZ WSPÓLDZIAŁANIA

Art. 25 ust. 3 Konstytucji RP został stworzony jako podstawa regulacji stosunków wzajemnych między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Wyrażono odrębność dwóch wspólnot: świeckiej – państwa, i religijnej – kościołów oraz innych związków wyznaniowych, a także odcięto się od postulatu wzajemnej izolacji. Państwo zobligowało się stworzyć system w którym zapewni realną niezależność i autonomiczność tych wspólnot.

K. Complak stwierdził, że pojęcie autonomii oznacza prawo do samodzielnego zawiadywania swymi sprawami, bez możliwości ingerencji w tę sferę innych podmiotów⁴⁸. Pojęcie to postrzegać należy przede wszystkim *ad intra* (w stosunkach wewnętrznych, jako wolność od ingerencji zewnętrznej), a pojęcie niezależności *ad extra* (w zewnętrznej relacji)⁴⁹.

Władze publiczne nie mogą ingerować w sprawy doktryny religijnej, kultu, obsady stanowisk duchownych w strukturach danego kościoła lub związku. Kościół lub związek zaś nie może co do zasady ingerować w sprawy związane ze sprawowaniem władzy publicznej w państwie. Jedyna dostępna związkowi wyznaniowemu forma takiej „ingerencji” to ukształtowanie przekonań etycznych, postaw i charakterów członków związanych z danym kościołem lub związkiem (wyznawców danej religii), co pośrednio może wpłynąć na bieg spraw w państwie⁵⁰. Taka formuła – utrzymana w duchu dokumentów Soboru Watykańskie-

⁴⁸ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, „Prawo”, CCCI, Wrocław 2007, s. 194.

⁴⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP*, [w:] *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, t. V, s. 16.

⁵⁰ P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 39 - 40.

go II, szczególnie „*Gaudium et Spes*”⁵¹, odpowiadała Kościołowi katolickiemu. Wskażmy na fakt dopuszczenia przez Kościół laickości państwa na bazie przemian Soboru Watykańskiego II, o ile oznacza ona suwerenną autonomię państwa w jego zadaniach życia doczesnego i jeśli oznacza pozostawienie kwestii wyboru religii poza sferą zainteresowań władz publicznych⁵².

Zasada autonomii odniesiona została do mniejszej części istniejącej w ramach większej całości, odrzucając bezstronność i separację tych podmiotów. W art. 25 ust. 3 użyto sformułowania o wzajemnej niezależności państwa i Kościoła (kościół i związków wyznaniowych)⁵³. W ust. 3 nakazane zostało poszanowanie autonomii, niezależności wzajemnej i współdziałania dla dobra człowieka i ogółu. Władze publiczne zobligowały się do zrozumienia i traktowania tego nakazu w kontekście wzajemnego poszanowania niezależności, co się niekiedy określa jako wzajemną neutralność, choć to pojęcie nie zostało w Konstytucji użyte⁵⁴.

Autonomia kościołów i związków wyznaniowych wyklucza ingerencję państwa w doktrynę i w politykę personalną tychże kościołów i związków⁵⁵. Zasada

⁵¹ R. Sobański, *Opinia o zgodności Konkordatu podpisanego 28.07.1993 r. przez Ministra Spraw Zagranicznych RP oraz Nuncjusza Apostolskiego w Polsce z Konstytucją RP uchwaloną 2.04.1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 26 kwietnia 1997 r., druk kancelarii Sejmu, s. 2; Konstytucja Republiki Włoskiej w art. 7 ust. 2 wprowadza zasadę, że „stosunki Państwa i Kościoła są regulowane przez Pakty Laterańskie” – mówić można więc o regule o kooperacji. W Republice Federalnej Niemiec sytuacja kształtuje się następująco: art. 137 i 138 Konstytucji Rzeszy z 1919 r., utrzymane w mocy zgodnie z art. 140 Ustawy zasadniczej z 1949 r., określają model partnerstwa pomiędzy kościołami a strukturami państwa; R. Mojak, *Kościół a sprawy publiczne w demokratycznym państwie. Podstawy doktrynalne oraz zasady prawne współdziałania Kościoła i państwa w sferze życia publicznego*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Funkcje publiczne...*, op. cit., s. 63; por. J. Krukowski, *Konstytucyjny system relacji między państwem a Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi*, [w:] R. Mojak (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s. 109.

⁵² K. Grzybowski, Sobolewska B., *Doktryna polityczna i społeczna papieżstwa (1789–1968)*, Warszawa 1971, s. 185.

⁵³ R. Sobański zapewniał, że nie chodzi o ontologiczną autonomię dwóch bytów, bo tą wyraża „niezależność”, lecz o autonomię prawną – rządzenie się Kościoła i państwa własnym prawem w własnym zakresie. R. Sobański, *Opinia o zgodności Konkordatu podpisanego 28.07.1993 r...*, op. cit., s. 2 - 3. Bardziej fortunny termin zaproponował np. ustrojodawca włoski w art. 7 Konstytucji Włoch: „Państwo i Kościół katolicki są, każde we własnym zakresie, niezależne i suwerenne”. Konstytucja Republiki Włoskiej z 22 grudnia 1947 r., Warszawa 2004, s. 58 – 59. Wskazać należy, że początkowo, podczas prac nad nową konstytucją Rzeczypospolitej, regulacja tej materii miała jeszcze mniej udaną formę: „Kościół i związki wyznaniowe są oddzielone od państwa oraz korzystają z autonomii i niezależności w wykonywaniu swoich zadań” (art. 15 ust. 3 projektu na dzień 22 lutego 1995 r.); Por. „Biuletyn KKN” , nr 14, Warszawa 1995, s. 45.

⁵⁴ Por. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 63.

⁵⁵ Niekiedy reguła ta zostaje *expressis verbis* wyrażona w konstytucjach, np. Konstytucji Belgii (art. 21: „Państwo nie ma prawa interweniować ani w mianowanie, ani we wprowadzanie na urząd duchownych jakiegokolwiek wyznania, jak też zabraniać im utrzymywania kontaktów ze swymi przełożonymi lub publikowania swych aktów”); Konstytucja Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r. (tekst jednolity z 14 lutego 1994 r.), Warszawa 1996, s. 25.

autonomii oznaczać powinna uprawnienie do organizowania życia wewnętrznego wspólnoty religijnej, stanowienia wewnętrznych norm postępowania przez wspólnotę religijną; państwo stanowić powinno normy prawne, a kościoły i inne związki wyznaniowe normy w postaci statutów i praw wewnętrznych. Prawa wewnętrzne związków wyznaniowych nie mogą naruszać prawa stanowionego i sankcjonowanego przez Rzeczpospolitą Polską, co wynika z art. 83⁵⁶ Konstytucji.

Kościół różni się od państwa w szczególności tym, że wymaga od swych członków innego standardu moralności niż państwo i korzysta z innych środków by cel ten osiągnąć. Państwo wprawdzie promuje pewnego rodzaju moralność, aczkolwiek co do zasady w aspekcie negatywnym⁵⁷. Współdziałanie pomiędzy państwem i kościołami oraz związkami wyznaniowymi można uznać za dopełnienie zasady autonomii i niezależności. Wynika z faktu, że przeważanie członkowie wspólnoty państwowej są członkami związków wyznaniowych. J. Krukowski precyzował płaszczyzny w których państwo może w szczególności z powodzeniem współpracować z Kościołem dla dobra ogółu: edukacja, działalność charytatywna czy humanitarna⁵⁸. Tej pierwszej płaszczyźnie - oświatowej – ustrojodawca poświęcił szczególnie dużo uwagi.

Autonomia o której mowa zakłada nie tylko możliwość „rządzenia się” prawem wewnętrznym – takie stanowisko uznać należałoby uznać za niepełne i w gruncie rzeczy anachroniczne. Autonomia i wynikająca z niej zasada współdziałania oznacza również, po pierwsze nakaz konsultacji w procesie prawotwórczym przez władze publiczne z przedstawicielstwami kościołów i związków wyznaniowych kształtu projektowanych norm prawnych, gdy normy dotyczyłyby lub mogłyby dotyczyć statusu tych kościołów i związków wyznaniowych (poprzez dającą prawodawcze rozstrzygnięcie), a po wtóre legitymację do występowania przez kościoły i związki wyznaniowe jako strona w procesie „komunikacyjnego” tworzenia prawa.

Zasada współdziałania implementuje na grunt ustawy zasadniczej odejście od *stricte* pozytywistycznego rozumienia prawa, tj. jako arbitralnego rozporządzenia woli prawodawcy na rzecz stworzenia ram dla „prawa jako efektu dialogu

⁵⁶ „Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”.

⁵⁷ E. A. Litton, *The connection of church and state with a particular reference to the question of the Irish church*, London 1868, s. 5 - 7.

⁵⁸ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunku między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, op. cit., s. 74. Podczas prac konstytucyjnych próbowano wskazać pola takiej współpracy i projektowano normę: „w celu realizacji praw człowieka i potrzeb obywateli Państwo współdziała z kościołami i związkami wyznaniowymi”. Projekt przepisu, w moim odczuciu, był źle zredagowany, a samo tego typu sprecyzowanie pól współdziałania było zbędne.

i kompromisu”, relacyjnego stanowienia prawa⁵⁹. Reguły pozytywizmu określały prawo jako efekt zależności nierównorzędnych podmiotów, „zwierzchnika” i „poddanych”. Komentowana zasada jest odejściem od tej asymetrycznej relacji na rzecz „dialogu” prawodawcy z, w pierwszej kolejności kościołami i związkami wyznaniowymi, ale także pośrednio w pewnym zakresie i zbiorem wszystkich jednostek ludzkich poddanych władzy państwa, które zrzeszają się w tychże kościołach i związkach. Wydaje się, że kościoły i związki wyznaniowe mogą niejako pełnić rolę podmiotów reprezentujących członków tych zrzeszeń, a nawet zaryzykować można tezę, iż „wszystkich ludzi”, gdy mowa o działaniach ukierunkowanych na rzecz dobra człowieka rozumianego abstrakcyjnie, jako wartość ontyczna i dobra wspólnego, ogółu. Oczywiście państwo nie zrezygnowało z uprawnienia dokonania ostatecznych rozstrzygnięć w procesie stanowienia prawa, aczkolwiek uznało, że rozstrzygnięcia te należy poddać pod konsultacje z wymienionymi podmiotami – „partnerami”, co zapewne nieść będzie pozytywne skutki dla racjonalności i celowości regulacji prawnych. Prawo tworzone na zasadzie komunikacji, konsensusu, porozumienia, a więc w ramach relacji zbliżonych w pewnym sensie do tych jakie znamy z umów cywilnoprawnych, cechuje z założenia wyższa stabilność i akceptowalność niż prawo jako jednostronny akt wykonania władzy zwierzchniej. Oczywiście możliwość stanowienia prawa w tym trybie jest dość ograniczona.

Współdziałanie, pisał R. Mojak, opiera się na paradygmatach: poszanowania pluralizmu społeczno – politycznego, światopoglądowego, wolności religijnej, autonomii i niezależności we własnych zakresach działań, rezygnacji z supremacji którejkolwiek ze stron, postawy partnerskiej w służbie tym samym celom. Pożądanym stanem byłoby gdyby działania państwa i Kościoła (kościółów i związków) uzupełniały się na tym polu. Państwo winno uznać misję religijną kościołów i związków, a te zaś ustanowiony prawnie porządek, któremu podlegają. Zasady współdziałania znajdują swój wyraz w aktach prawnych niższego rzędu niż Konstytucja RP, na czele z Konkordatem. Współdziałanie odbywać się może na gruncie działań faktycznych, prawa publicznego, ale również i prywatnego.

⁵⁹ Jürgen Habermas argumentował: „System prawny jako całość obejmuje wszystkie procesy komunikacyjne, które są zorientowane na prawo. (...) Idea nadawania prawa sobie samemu przez obywateli wymaga by ci, którzy jako adresaci prawa podlegają, mogli rozumieć siebie samych jako autorów prawa. (...) Autonomia to nie tylko prawo wewnętrzne, ale udział w kształtowaniu swojej pozycji i statusu wyznaczonego przez prawo państwowe”; J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki*. *Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 63, 84, 142, 155 i n., 195 i n.; por. podrozdział *Komunikacyjne podejście do prawa. Komunikacyjna koncepcja prawa Jürgena Habermasa*, [w:] J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, s. 790 – 807.

Na gruncie prawa prywatnego w pierwszej kolejności należy wymienić tzw. małżeństwo konkordatowe, czyli zawarte według formuły religijnej, która wypełnia podstawowe wymagania prawa państwowego i rodzi skutki jak małżeństwo cywilne.

Trafnie ujął konieczność współdziałania pomiędzy państwem i Kościołem A. Hlond: „w tak zwanych sprawach mieszanych, które należą pod jednym względem do zakresu władzy kościelnej, a pod innym do państwowej, oba czynniki dążyć powinny do uzgodnienia sposobu współpracy (...), prowadzi więc Kościół z rządami układy, w których niekiedy ze względu na ważniejsze interesy czyni pewne ustępstwa w rzeczach doczesnych i osobistych, nie ustępując nigdy, bo ustąpić nie może, gdy chodzi o prawo Boże, o zbawienie dusz i prawa Kościoła”⁶⁰.

Nakaz współdziałania dotyczy także możliwości prowadzenia szeroko pojętej działalności publicznej – mowa o zrzeszaniu się, udziale w mediach publicznych, tworzeniu katolickich mediów, prowadzeniu dzieł misyjnych, działalności socjalnej, nawet wsparcia ze środków publicznych⁶¹. W ramach tej zasady zawiera się zakaz ateizacji, który wiąże władze publiczne.

Racją współdziałania jest także cel jaki stawiają sobie obie wspólnoty, a jest nim konstrukcja sprawiedliwego ładu społecznego. Obie wspólnoty w drodze dialogu, z którego wyrósł m.in. Konkordat w przypadku stosunków prawnych państwo – Kościół katolicki, winny skonkretyzować na jakich płaszczyznach życia publicznego będą współdziałać. Oprócz kształtowania pożądanych postaw moralnych z punktu widzenia *racji stanu* państwa przez związki wyznaniowe, istnieją jeszcze sfery, gdzie współdziałanie nabrało charakteru instytucjonalnego, choćby poprzez działalność humanitarną, ale także w kwestii oświaty. Ważkim zagadnieniem jest kwestia organizowania nauki religii w publicznych szkołach i zakładach wychowawczych. Władza państwowa w tym wypadku stwarza pewne możliwości wykonywania kultu religijnego i określa warunki współdziałania z kościołami i związkami celem organizacji nauczania religii w szkołach publicznych.

Szczególną rolę w kwestiach wyznaniowych pełną Komisja Konkordatowa, Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu – forum

⁶⁰ A. Hlond, *O chrześcijańskie zasady życia państwowego*, [w:] A. Dudek, B. Szlachta (red.), *Naród, państwo, władza*, Kraków 1996, s. 212; Kościół może nawet negocjować i zawierać porozumienia z rządami niechrześcijańskimi czy znieprawionymi, co wcale nie oznacza ich legitymizacji; *Ibidem*.

⁶¹ Por. normy zaw. w art. 19 – 26 Konkordatu, które znajdują rozwinięcie w ustawodawstwie.

współdziałania Kościoła i państwa⁶², także Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w niektórych działaniach o charakterze niewładczym.

Regulacja Konstytucji RP, która czyniła zadość postulatowi Kościoła, lokuje go na pozycjach profetyczno-krytycznych w stosunku do struktury państwowej⁶³. Współdziałanie państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych „dla dobra człowieka i dobra wspólnego” zakłada jednak na wyrost, że obie strony to dobro definiują podobnie lub choćby wyrażają potencjalną gotowość by wypracować wspólne stanowisko na zasadzie konsensusu, co jest założeniem ryzykownym. Wszak *racja stanu* świeckiego państwa, która może być kształtowana w oparciu o inne przesłanki aksjologiczne czy ideologiczne niż te właściwe kościołom i związkom wyznaniowym, może wymagać całkiem innych postaw, niż te pożądane z punktu widzenia konkretnych religii czy wyznań. Konflikt widoczny jest szczególnie w dobie konfrontacji projektu „rekonstrukcji świata kapitalistyczno-mieszkańskiego”, postmodernistycznej wizji stosunków społecznych⁶⁴, szczególnie w zachodnich krajach Europy Zachodniej, z konserwatywną wizją stosunków, także określoną także normami moralnymi i religijnymi. Stąd też Kościół katolicki (również i inne kościoły, związki wyznaniowe) zastrzegł sobie prawo oceny moralnej spraw politycznych w określonych sytuacjach⁶⁵.

ZASADA REGULACJI STOSUNKÓW PAŃSTWO – ZWIĄZEK WYZNANIOWY. SZCZEGÓLNA ROLA KONKORDATU

Zasada regulacji stosunków państwo - Kościół⁶⁶. została uregulowana w art. 25 Konstytucji zaprowadzono dualizm regulacji stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych. Przepis zawarty w ust. 4 tegoż artykułu

⁶² Por. 22 ust. 2 i 3 obowiązującego Konkordatu; Por. M. Rynkowski, *Religion and law in dialogue – Poland*, [w:] R. Puza, N. Doe (red.), *Religion and law in dialogue: covenantal and non-covenantal cooperation between state and religion in Europe. Proceedings of the conference, Tübingen, 18-21 November 2004*, Leuven 2006, s. 147 – 148.

⁶³ Por. Mojak, *Kościół a sprawy publiczne w demokratycznym państwie. Podstawy doktrynalne oraz zasady prawne współdziałania Kościoła i państwa w sferze życia publicznego*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Funkcje publiczne...*, op. cit., s. 86.

⁶⁴ D. Bell wskazał na aktualnie uderzające rozbieżności między kulturą a strukturą społeczną. Kontestacja zdominowała porządek kultury i co najważniejsze, protagoniści kultury kontestacji zdobyli poważny wpływ na *establishment* kulturalny i nierzadko polityczny. Przemiany kulturowe dotykały również czynników władzy publicznej i miały przełożenie na konkretne decyzje polityczne i legislacyjne; Por. D. Bell, *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, Warszawa 1994, s. 71, 75 – 77.

⁶⁵ F. Mazurek, *Państwo laickie czy państwo konfesyjne – błędna alternatywa*, [w:] A. Dębiński i in (red.), *Ecclesia et Status. Księga jubileuszowa z okazji 40 – lecia pracy naukowej profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004, s. 185 – 186.

⁶⁶ Zasada bilateralności, dwustronności. Por. głos P. Stanisza, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, op. cit., s. 67.

otrzymał brzmienie: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”. W ust. 5 tegoż artykułu czytamy, że: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”.

W sposób dorozumiany ustrojodawca uznał osobowość prawną Kościoła katolickiego. Kościół katolicki, posiadający swoją zwierzchnią władzę poza granicami Rzeczypospolitej - w Stolicy Apostolskiej, odrębnie od innych związków wyznaniowych uregulował swój status prawny w państwie polskim, bo drogą umowy międzynarodowej, także ustaw. Z hierarchiczności źródeł prawa wymienionych w art. 87 Konstytucji RP wynika fakt, że konkordat musi być zgodny z Konstytucją RP, zaś ustawy i rozporządzenia nie mogą być sprzeczne z przepisami konkordatu (jest to umowa ratyfikowana w trybie art. 89 Konstytucji RP)⁶⁷. Najważniejszą kwestią wynikającą z takiego uregulowania jest fakt, że konkordat podlega regulacjom jak umowa międzynarodowa i nie może być jednostronnie zmieniony. Zmian w obowiązujących regulacjach sytuacji prawnej Kościoła katolickiego dokonuje się zwykle w drodze negocjacji i osiągnięcia konsensusu z Stolicą Apostolską. Zgodnie z utrwalonym poglądem w doktrynie zasada regulacji konkordatowej nie stoi w kolizji z zasadą równouprawnienia zapisaną w art. 25 ust. 1 Konstytucji⁶⁸.

Sytuację innych związków wyznaniowych państwo reguluje jednostronnie ustawą. Nie należy rozumieć, że każdy związek wyznaniowy musi posiadać status prawny regulowany ustawą. Regulacja ustawowa powstaje na podstawie umów zawieranych pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych, tak więc, jak i w przypadku formuły konkordatowej, obowiązuje regulacja statusu na podstawie konsensualnego porozumienia (komunikacyjnej formuły stanowienia prawa). Z treści przepisu wynika, że umowa taka przesądza o kształcie ustawy, a nawet można zaryzykować twierdzenie, że ustawa powinna być jedynie przełożeniem postanowień umowy na język aktu prawnego powszechnie obowiązującego, jakim jest ustawa. Należy domniemywać, że nie może być mowy o wyznaczaniu dodatkowych kryteriów („ilościowych” czy „jakościowych”), które musiałyby spełnić kościół czy związek wyznaniowy, by jego

⁶⁷ P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 41; por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szymt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 51 – 53.

⁶⁸ Por. J. Krukowski, *Realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, [w:] J. Wroński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski...*, *op. cit.*, s. 95.

status mógł zostać uregulowany drogą ustawy. Z treści komentowanego przepisu nie wynika zakaz uchwalania ustaw ogólnych, które regulowałyby statut większej liczby związków, oczywiście na podstawie porozumień Rady Ministrów z ich przedstawicielami.

Powstaje pytanie: jakie skutki prawne rodzić musi umowa międzynarodowa wymagająca ratyfikacji w trybie przewidzianym art. 89 Konstytucji a jakie ustawa zwykła? Czy wpływ państwa na realizację obu aktów prawnych będzie taki sam czy zróżnicowany? W przypadku ustawy państwo będzie suwerenne w uchwalaniu aktu prawnego regulującego stosunki wewnętrzne. W zawieraniu umów międzynarodowych będzie tylko jedną ze stron. Ratyfikowana umowa międzynarodowa została uznana w świetle art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP za drugie po ustawie zasadniczej źródło prawa. Jeżeli art. 25 ust. 4 zobowiązał państwo do ułożenia stosunków w formie konkordatu z Kościołem katolickim, działającym na jego terytorium, to dobrowolnie ograniczył swoją suwerenność. Zasada powyższa nie wynika z faktu, że tylko Kościół katolicki posiada zwierzchnictwo uznane za podmiot prawa międzynarodowego, ale z istnienia przepisu konstytucyjnego z którego wynika nakaz zawarcia umowy międzynarodowej. W przeciwnym wypadku stan prawny stosunków państwo – Kościół należy uznać za nieuregulowany⁶⁹.

H. Suchocka oceniła, że zawarcie konkordatu nie tylko nie narusza zasady równouprawniania, ale stwarza dla demokratycznego państwa pewnego rodzaju zobowiązanie do rozszerzenia na inne związki wyznaniowe podobnych gwarancji, przy zachowaniu wymogów sprawiedliwości rozdzielczej. Polski ustrojodawca szukał wszelkich dostępnych środków by rozwiązania konkordatowe (*toutes proportions gardées*) zastosować i do innych związków wyznaniowych i tutaj należy dopatrzeć się źródeł specyficznej konstrukcji ustawy, której uchwalenie następuje na bazie umowy władz związku wyznaniowego z Radą Ministrów⁷⁰. Wykładnia art. 25 ust. 4 i 5 wyraźnie wskazuje na równe prawa wszystkich związków wyznaniowych do zawarcia umów w sprawie unormowania ich stosunków z państwem oraz na równość tych podmiotów w procesie kształtowania wzajemnych stosunków⁷¹.

⁶⁹ L. Wiśniewski, *Tor przeszkód projektu nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 20 czerwca 1996 r.

⁷⁰ H. Suchocka, *Polski model relacji państwo – Kościół w świetle Konstytucji RP i Konkordatu*, [w:] J. Wroceński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski...*, *op. cit.*, s. 48, 51; D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [w:] A. Mezgłowski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, *op. cit.*, s. 209.

⁷¹ P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r. (K 13/02)*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 100.

Rozwiązanie przyjęte w art. 25 ust 4 i 5 uznać należy za nowatorski efekt prac konstytucyjnych, które wywoływały – w odniesieniu do tego problemu – dość duże kontrowersje⁷². Przyjęcie przez ustrojodawcę zasady, iż stosunki między RP a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy nie oznacza uprzywilejowania jednego z kościołów i należy jej poczytywać za przejaw braku równouprawnienia⁷³. Próba stworzenia prawnych ram dla konsensualnych regulacji stosunku państwa z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi prowadziła do stworzenia regulacji możliwie daleko odpowiadającej wyrażonej w art. 25 ust. 1 zasadzie równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

⁷² I tak np. K. Complak podał, że podczas prac konstytucyjnych proponowano by możliwość o jakiej mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP ograniczyć do kościołów i związków wyznaniowych do obrządków praktykowanych przez co najmniej pięćdziesiąt lat. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału...*, *op. cit.*, s. 194.

⁷³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, *op. cit.*

DOTT. PAWEŁ BAŁA,
AVVOCATO, ACCADEMIA NAZIONALE DELLE SCIENZE APPLICATE
SACERDOTE BRONISŁAW MARKIEWICZ A JAROSŁAW

IL CONCORDATO E LA REGOLAMENTAZIONE DELLE RELAZIONI STATO- CHIESA NELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA DI POLONIA DEL 1997

I principi fondamentali del rapporto tra Stato e Chiesa nella Repubblica di Polonia sono stabiliti nella Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997 e nel Concordato¹. La promulgazione della Legge fondamentale si protrasse a lungo, in un'atmosfera di controversie politiche e ideologiche, ma va detto che la regolamentazione delle questioni religiose doveva inserirsi nella tradizione del cosiddetto Stato democratico europeo. Non privo di importanza è stato l'equilibrio delle forze politiche nel Sejm (camera bassa del Parlamento) e nel Senato, che nella fase finale dei lavori costituzionali erano dominati dalla sinistra, ragion per cui venne scelto, per la Polonia, il modello di una "separazione" abbastanza rigida.

Nella terza lettura, il 2 aprile 1997, l'Assemblea nazionale adottò il progetto di Costituzione elaborato. Il 25 maggio 1997 si tenne un referendum a cui partecipò il 42,8% degli aventi diritto al voto, il 45,9% dei votanti era contrario e il 52,7% approvò l'atto². La legittimazione della nuova Costituzione non fu quindi molto forte. Il 17 ottobre 1997 entrò in vigore. Il risultato finale del

¹ Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia firmato il 28 luglio 1993, (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998, n. 51, voce 318).

² Annuncio della Commissione elettorale statale dell'8 luglio 1997 sui risultati corretti del voto e sul risultato del referendum costituzionale del 25 maggio 1997, (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1997, n. 75, voce 476).

lavoro della Commissione costituzionale può essere visto solo come l'espressione di un compromesso raggiunto all'interno della "coalizione costituzionale"³. Il testo della legge era una sintesi dei cambiamenti sistemici avviati negli anni '80, ma in particolare si basava sulle conquiste sistemiche del periodo 1989-1996, e in particolare si teneva conto delle soluzioni adottate nella cosiddetta "Piccola Costituzione"⁴. Se la sinistra post-comunista era generalmente a favore di una rigida separazione tra Stato e Chiesa nei suoi postulati costituzionali sulle questioni religiose, è difficile definire chiaramente i postulati degli eredi politici del sindacato Solidarność sulle questioni religiose, che erano piuttosto diversi⁵. Il lavoro di definizione del modello di relazioni tra Stato e Chiesa nella nuova Costituzione fu emozionante; poche questioni ricevettero così tanta attenzione. Solo tra il 26 gennaio e il 22 maggio 1995, i membri della Commissione costituzionale presentarono un totale di 13 proposte originali in materia⁶. Dalla molteplicità dei concetti, si cercò di creare un progetto di compromesso, tenendo conto di quanto raccolto in precedenza.

DETERMINANTI SISTEMICHE DEL RAPPORTO TRA STATO E CHIESA

L'atteggiamento dello Stato nei confronti della Chiesa, così come delle questioni religiose nel senso più ampio del termine, è cambiato in linea con la direzione della trasformazione del sistema. È stata introdotta una vera e propria libertà di coscienza e di religione, è stato ridefinito il rapporto dello Stato con la Chiesa cattolica e sono state modificate le modalità di regolamentazione delle assicurazioni per il clero. I cambiamenti hanno coinvolto due livelli fondamentali: il livello di libertà religiosa nella dimensione individuale e la libertà religiosa nella dimensione comunitaria e istituzionale.

³ J. Jaskiernia, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [in:] W. Wołpiuk (ed.), *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, Warszawa 2008, p. 10.

⁴ Legge costituzionale sulle relazioni reciproche tra le autorità legislative ed esecutive della Repubblica di Polonia e sull'autonomia locale del 17 ottobre 1992, (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1992, n. 84, voce 426).

⁵ Cfr. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo – Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, p. 234 – 376; *idem*, *Proces kształtowania się modelu relacji państwo-kościół w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Neutrum” 2003, n. 2 (29).

⁶ P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Warszawa 2001, p. 45.

L'Episcopato, nella sua lettera del 16 giugno 1990 sui presupposti assiologici della nuova Costituzione, indirizzata alla Commissione costituzionale⁷, prese una posizione negativa contro l'inclusione dell'ambigua formula di separazione nella futura Legge fondamentale. Nella lettera si osservava quanto segue: „(...) la formula sulla separazione della Chiesa cattolica dallo Stato dovrebbe essere esclusa dalla Costituzione. Essa evoca connotazioni negative per il dominio dello Stato sulla Chiesa, inoltre è imprecisa, in quanto può portare all'omissione di quei valori di cui scriviamo”⁸. La lettera segnalava anche la validità delle richieste costituzionali contenute nel Memoriale del 1947: la proposta dell'Episcopato prevedeva l'introduzione del “principio del reciproco rispetto della sovranità e dell'indipendenza della Chiesa e dello Stato nei rispettivi ambiti”, nonché “il principio di una sana collaborazione per il bene comune”⁹. La Chiesa difese questa linea per tutta la durata dei lavori sulla Legge fondamentale (su questo tema intervenne, tra gli altri, il vescovo A. Orszulik¹⁰), proponendo l'inserimento del rispetto della sovranità e dell'autonomia della Chiesa cattolica, vicina al modello italiano¹¹.

L'articolo 25 della Costituzione della Repubblica di Polonia divenne cruciale per la questione analizzata: ha infatti un carattere per così dire primario - costituisce un punto di riferimento per le norme contenute nell'articolo 53 (garanzie della libertà di coscienza e di religione), e allo stesso tempo può rimanere in una certa connessione con altri articoli della Costituzione, in particolare l'art. 5 („La Repubblica di Polonia (...) protegge il patrimonio nazionale”), l'art. 30

⁷ Risposta all'indagine costituzionale. Lettera del Segretariato dell'Episcopato Polacco alla Commissione Costituzionale del Senato del 16 giugno 1990, [in:] J. Pietrzak (ed.), *Prace komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, z. 2, Poznań – Warszawa 1990, p. 10 e succ.

⁸ *Ibidem*, p. 14.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989 - 1997*, Warszawa 2001, p. 46. Cfr. J. Krukowski, *Konkordat polski*, Lublin 1999, p. 62 e succ.

¹¹ Cfr. posizione dell'Episcopato polacco: “La base della Costituzione deve essere costituita da valori morali duraturi, radicati nella storia e nella tradizione di una nazione prevalentemente credente e che da dieci secoli vive il Vangelo. Per questo nel preambolo della Legge fondamentale è presente il postulato del riferirsi a Dio come Autorità suprema e garante ultimo di tutti i diritti umani. Nella Costituzione dovrebbe essere presente una disposizione sulla dignità inviolabile dell'essere umano, derivante dalla preoccupazione per la vita protetta dal momento del concepimento e del suo sviluppo integrale, per il livello spirituale e materiale, per la libertà di ogni essere umano, compresa la libertà religiosa. I vescovi sono convinti che la Costituzione includerà anche il principio della tolleranza e non della neutralità della visione del mondo. Perché la neutralità dello Stato rispetto alla visione del mondo, come il termine <separazione tra Chiesa e Stato>, è associata, sulla base dell'esperienza del dopoguerra, alla pratica di favorire i non credenti e di sradicare la dimensione religiosa da tutti gli ambiti della vita pubblica”; Comunicazione della 275ª Conferenza Plenaria della Conferenza Episcopale Polacca del 16-18 marzo 1995, „L'Osservatore Romano” (ed. polacca) 1995, n.5, p. 47.

(principio della tutela della dignità umana), nonché il Preambolo¹². In alcuni casi, il “campo professionale” può essere richiamato da disposizioni la cui analisi superficiale non lo indicherebbe, ad esempio l'art. 70, comma 3 (libertà di istituire scuole diverse da quelle pubbliche). Lo stesso art. 25 è caratterizzato da una struttura elaborata, molto più che nell'analogia unità redazionale della Costituzione del 1952 e più che in quella della Costituzione del 1921.

PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA DELLE ASSOCIAZIONI RELIGIOSE

Va sottolineato che le norme relative al rapporto istituzionale tra Chiesa e Stato sono contenute nel Capitolo I della Costituzione (“La Repubblica”, ovvero “principi supremi”, “diritti cardinali”). Secondo l'articolo 25, paragrafo 1, “le Chiese e le altre associazioni religiose sono uguali”. La disposizione introduce due concetti: chiese e associazioni religiose. Questo non va inteso come una dichiarazione del fatto che un'associazione religiosa sia qualcosa di “inferiore” o “meno importante” di una chiesa, ma nel senso che non tutte le congregazioni religiose si definiscono “chiesa”¹³. Il termine “chiese” si riferisce alle associazioni religiose che si definiscono tali, che sono fondamentalmente il cristianesimo in senso lato.

L'uguaglianza tra le associazioni religiose deve essere intesa come derivata dall'uguaglianza di tutti gli esseri umani, che sono identici nella loro dignità. La base assiologica e la premessa dell'uguaglianza e della parità dei diritti sono costituite dall'identica dignità degli aderenti a tutte le religioni (art. 30) e dall'obbligo di trattarli in modo equo (art. 32)¹⁴. Una certa gerarchia di questi argomenti è invece contenuta nell'art. 25, comma 4 e 5 (modalità di regolazione delle relazioni) e nell'art. 53 comma 4 (insegnamento della religione nelle scuole). Tuttavia, va notato, seguendo H. Zięba – Załucka, che il principio di uguaglianza

¹² La tecnica contemporanea di redazione delle leggi fondamentali tende a indicare la predominanza del metodo della disperazione (in opposizione al metodo della concentrazione) nella creazione di norme relative alla regolamentazione istituzionale della posizione delle chiese e delle associazioni religiose e alla garanzia della libertà di coscienza e di religione, ossia la „dispersione” di queste norme in vari frammenti della Costituzione; *cf.* L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP*, [in:] L. Garlicki (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, p. 2; Allo stesso tempo, L. Garlicki sottolinea che il legislatore ha utilizzato il termine „parità di diritti” - semanticamente diverso dal termine „parità”, e non si può escludere a priori che questa differenza abbia un significato giuridico; *ibidem*, p. 10.

¹³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, p. 37.

¹⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP*, [in:] *idem* (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. V, *op. cit.*, p. 9.

nella Costituzione della Repubblica di Polonia è stato espresso in termini generali, e sono solo gli atti giuridici di ordine inferiore a specificare il principio di uguaglianza¹⁵.

Notiamo che in Europa troviamo oggi esempi *de iure* di Stati confessionali in cui la religione ha un certo grado di ufficialità (ad esempio Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord¹⁶, Regno di Norvegia, Repubblica Ellenica). Alla confessione cattolica romana è stata negata la posizione di *primus inter pares* a cui aveva diritto secondo la Costituzione del 1921.¹⁷ Allo stesso tempo, la legge sulle relazioni dello Stato con la Chiesa cattolica¹⁸ e lo stesso Concordato dovrebbero essere letti come espressione di un certo ruolo speciale della Chiesa cattolica nella vita della nazione e quindi dello Stato. Il Preambolo del Concordato ricorda l'importanza della storia comune e millenaria della Chiesa cattolica e dello Stato polacco e, sottolineando gli eventi relativi alla riconquista dell'indipendenza e della sovranità, esprime la preoccupazione per lo sviluppo della Chiesa polacca¹⁹.

L'articolo 25, comma 1, della Costituzione della Repubblica di Polonia esprime esplicitamente il principio di uguaglianza delle chiese e delle associazioni religiose, fondamentale in una società pluralistica e caratteristico di una democrazia liberale²⁰. Ne consegue il principio che le chiese e le unioni sono soggetti di diritti nei confronti dello Stato e tale riconoscimento è un attributo speciale di uno Stato democratico²¹. Secondo gli autori, un regolamento *expressis verbis* tale da privilegiare una particolare chiesa, anche se solo come dichiarazione a cui non sarebbero stati collegati diritti specifici, sarebbe stato associato ai resti di uno Stato confessionale e venne respinto in quanto incompatibile con le esigenze della fine del XX secolo.

Sembra che non sia necessario distinguere tra i concetti di "uguaglianza" e "parità". J. Krukowski ha sottolineato che i postulati dei sostenitori

¹⁵ Cfr. H. Zięba – Załucka, *Konstytucyjny kształt zasady równouprawnienia kobiet w Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] *idem* (ed.), *Prawa i wolności obywatelskie w procesie transformacji ustrojowej. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej (Sieniawa 22-23 kwietnia 1996 r.)*, Rzeszów 1997, p. 177.

¹⁶ In Inghilterra la chiesa ufficiale (establish Church) è la Chiesa anglicana, in Scozia la Chiesa presbiteriana, mentre il Galles e l'Irlanda del Nord non hanno stabilito una chiesa ufficiale..

¹⁷ Costituzione della Repubblica di Polonia del 17 marzo 1921, (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1921, n. 44, voce 267 e successive modifiche).

¹⁸ Legge sulle relazioni dello Stato con la Chiesa cattolica nella Repubblica di Polonia del 17 maggio 1989, (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1989, n. 29, voce 154).

¹⁹ B. Trzeciak, *Relacje państwo – Kościół. Konkordat 1993 – 1998*, Warszawa 1998, p. 86.

²⁰ H. Suchocka, *Polski model relacji państwo – Kościół w świetle Konstytucji RP i Konkordatu*, [in:] J. Wroceński, H. Pietrzak (ed.), *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, Warszawa 2008, p. 43.

²¹ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003)*, Lublin 2004, p. 87.

dell'egualitarismo primitivo che identificano l'uguaglianza con l'uniformità dovrebbero essere respinti²². Tali punti di vista ignorano le ovvie differenze tra i soggetti e li equiparano ingiustificatamente, attirando l'attenzione solo sulle somiglianze tra loro, ma non sulle differenze. Nel determinare il significato pratico dell'"uguaglianza" delle associazioni religiose, in conformità con i requisiti della giustizia distributiva, si dovrebbe prestare attenzione alle caratteristiche comuni a tutte le chiese e associazioni religiose, tenendo conto delle differenze che esistono tra di esse. Secondo l'interpretazione dottrinale consolidata, il principio dell'uguaglianza delle chiese nell'aspetto positivo significa che le chiese e le altre associazioni religiose devono essere trattate in modo identico dal legislatore, sia quando ciascuna di esse possiede una caratteristica specifica in misura identica, sia in ragione di tale caratteristica²³. LL. Garlicki ha affermato un concetto analogo: la differenziazione giuridica può, e persino dovrebbe, derivare da differenze di fatto, ossia dal possesso o meno di caratteristiche rilevanti per la regolamentazione in corso²⁴.

Il principio della parità di trattamento nel suo aspetto negativo è inteso come divieto di privilegi per le singole associazioni religiose, quando queste sono caratterizzate dallo stesso attributo. Esclude anche la formula della religione di Stato. Ciò non significa, tuttavia, che a causa del numero di aderenti e del loro radicamento nella storia della nazione e dello Stato, alcune chiese non occupino di fatto posizioni di rilievo nella società.

²² J. Krukowski, *Polskie...*, *op. cit.*, p. 59.

²³ *Ibidem*.

²⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 30*, [in:] *idem* (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, p. 9; In questa concezione si dovrebbe percepire una formula aristotelica semplificata di giustizia distributiva, in opposizione alla giustizia compensativa. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale, tale principio consiste nel fatto che tutti i soggetti del diritto caratterizzati da una determinata caratteristica essenziale in misura uguale devono essere trattati in modo uguale, ossia senza differenziazioni che favoriscano o discriminino. Allo stesso tempo, il principio di uguaglianza presuppone un trattamento diverso dei soggetti del diritto che non condividono una caratteristica essenziale comune. Se il legislatore differenzia tra soggetti del diritto che condividono una caratteristica essenziale comune, introduce una deroga al principio di uguaglianza. Tale deroga è ammessa se sono soddisfatte tre condizioni. In primo luogo, le differenziazioni introdotte dal legislatore devono essere ragionevolmente giustificate. Devono essere correlate allo scopo e al contenuto delle disposizioni di cui fa parte la norma controllata. In secondo luogo, l'importanza dell'interesse che deve essere soddisfatto dalla differenziazione tra soggetti simili deve essere adeguatamente proporzionata all'importanza degli interessi che saranno violati in conseguenza del loro diverso trattamento. In terzo luogo, la differenziazione tra soggetti simili deve trovare un fondamento in valori, principi o norme costituzionali; *Cfr.* sentenza della Corte Costituzionale del 2 aprile 2003 (K 13/02), in cui si osserva specificamente che: „la norma costituzionale contenuta nell'articolo 25 della Costituzione normalizza in modo esauriente le questioni relative all'uguaglianza delle chiese e pertanto non è necessario fare riferimento, a questo proposito, all'articolo 32 della Costituzione”; *cf.* J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunatu Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, p. 582 – 584.

A questo punto si può sottolineare che l'opinione sull'uguaglianza delle religioni, valutata da M. Wojciechowski, non è affatto neutrale nei confronti della religione, ma rientra essa stessa nella categoria dei giudizi religiosi. Presuppone il rifiuto della rivelazione nella storia a favore della tesi della sua assenza, o della rivelazione della "divinità" solo attraverso la natura, l'impossibilità di un riconoscimento autorevole della vera rivelazione da parte di una sola religione, o infine l'esistenza rivelazioni ugualmente dispensate in ogni religione²⁵. Aggiungerei un'altra possibilità: la riluttanza del legislatore a decidere quale religione abbia riconosciuto correttamente la Rivelazione.

PRINCIPIO DELL'IMPARZIALITÀ DELLE AUTORITÀ PUBBLICHE IN MATERIA DI CONVINZIONI RELIGIOSE, IDEOLOGICHE E FILOSOFICHE

L'art. 25, comma 2, della Costituzione polacca recita infine: "Le autorità pubbliche della Repubblica di Polonia devono mantenere l'imparzialità in materia di convinzioni religiose, filosofiche e ideologiche, garantendo la libertà della loro espressione nella vita pubblica"²⁶. Si trattava di una dichiarazione mantenuta nello spirito della cosiddetta neutralità dello Stato rispetto alla visione del mondo.

Pertanto, l'imparzialità nell'aspetto soggettivo si riferiva alle autorità pubbliche e nell'aspetto oggettivo alle credenze religiose, filosofiche e ideologiche, nel cui ambito le autorità pubbliche non possono interferire e diffidano dell'arbitrato negli ambiti indicati²⁷. In primo luogo, l'imperativo dell'imparzialità va inteso come la necessità per le autorità pubbliche di astenersi da azioni che interferiscano nella sfera religiosa e ideologica.

Le convinzioni religiose, filosofiche e di ideologiche possono a volte derivare l'una dall'altra, intersecarsi o sovrapporsi. L'ambiguo concetto di *imparzialità* può presupporre che lo Stato, nelle sue azioni, in particolare nel legiferare, non sia in alcun modo vincolato da valori morali, principalmente derivanti da una particolare religione, filosofia o ideologia.

²⁵ M. Wojciechowski, *Wiara – Cywilizacja - Polityka*, Rzeszów - Rybnik 2001, p. 235.

²⁶ Durante i lavori costituzionali, il principio di imparzialità/neutralità è stato inizialmente riferito alle "autorità pubbliche e alle istituzioni che svolgono compiti statali" nella sfera soggettiva; M. Drozdek (plenipotenziario del progetto civico della Costituzione) ha sottolineato la natura vaga del termine „istituzioni”; „Biuletyn KKZN [Bollettino della Commissione Costituzionale dell'Assemblea Nazionale]”, n. XIV, Warszawa 1995, p. 48.

²⁷ D. Dudek, *Równouprawienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, op. cit., p. 206.

Il concetto di laicità sostanziale dello Stato, ampiamente accettato con poche eccezioni - ad esempio la già citata Grecia - può essere dottrinario (rigido, separativo, "francese"), ma può anche essere più aperto (elastico)²⁸. A mio avviso, la "separazione" tra Chiesa e Stato ha senso nella misura in cui dovrebbe escludere la promozione diretta delle conversioni religiose tra i cittadini a favore di una particolare confessione e le azioni che impediscono, per usare il termine della Costituzione polacca, l'esercizio della libertà di religione e di coscienza. Pertanto, l'appartenenza o meno a una particolare associazione religiosa non può comportare diritti, libertà o obblighi aggiuntivi nell'ambito della vita politica, economica o culturale.

La "formula della neutralità" in senso aperto si riferisce agli organi statali nel senso che erano obbligati a trattare tutte le persone allo stesso modo in situazioni identiche, indipendentemente dalle loro convinzioni religiose, filosofiche o di visione del mondo, astenendosi dall'accettare i principi di una religione o di una visione del mondo. La "formula della neutralità" dello Stato nei confronti della religione in senso chiuso equivale solitamente all'alienazione di tutti gli elementi di esternazione delle convinzioni religiose delle persone nella vita pubblica, consistente, tra l'altro, nel divieto di esporre simboli religiosi nei locali dello Stato, anche se le persone che vi lavorano lo desiderano, nel divieto di partecipazione dei titolari di funzioni di autorità pubblica a cerimonie religiose in occasione di cerimonie statali in conformità con le loro convinzioni, ecc²⁹. Una caratteristica dello "Stato neutrale" è il suo carattere agnostico; è uno strumento della volontà politica e non della verità in termini ontologici. La stessa costruzione dello "Stato neutrale" è allo stesso tempo una sorta di finzione, poiché in linea di principio ogni azione dell'autorità pubblica, ogni legislazione dello Stato, è soggetta a valutazioni etiche ed è anche stimolata da azioni politiche, che sono

²⁸ G. Haarscher, *Laickość. Kościół, państwo, religia*, Warszawa 2004, p. 116.

²⁹ J. Krukowski, *Polskie...*, *op. cit.*, p. 60 e succ.; K. Warchałowski, *Przedmiot prawa wyznaniowego*, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, *op. cit.*, p. 45.

in qualche misura guidate da ideologie politiche e valori affermati³⁰. La portata di questo principio di “Stato neutrale” è difficile da definire. Il rispetto dello Stato per il Natale, ad esempio, può essere interpretato come rispetto delle tradizioni popolari secolari e delle loro radici religiose³¹. A volte si cerca di minare (Francia, Canada), ad esempio, il divieto di legge sui matrimoni poligami sulla base di questo principio, in quanto promuove il modello familiare cristiano e discrimina la visione islamica della famiglia.

„Imparzialità” è un termine con il quale si è tentato di sostituire la parola “separazione”, “divisione” o “neutralità”, e non è stato un compito semplice, poiché di fatto “imparzialità” e “neutralità” sono sinonimi lessicali³². Tuttavia, è stato necessario considerare il problema in relazione ad almeno due questioni: 1. il problema del funzionamento dello Stato in un vuoto assiologico; 2. le associazioni con le formule proprie della Costituzione “staliniana” del 1952³³. Durante il suo lavoro costituzionale, J. Krukowski sottolineò la mancanza di chiarezza del principio di separazione delle chiese e delle associazioni religiose dallo Stato, anche per le esperienze traumatiche del recente passato. Inoltre, riteneva che inscrivere allo stesso tempo separazione, autonomia e indipendenza sarebbe stata una tautologia³⁴.

³⁰ La questione della regolamentazione della fecondazione artificiale (*in vitro*) illustra bene l'impossibilità di applicare il principio di "neutralità" in questo caso particolare. La Repubblica deve risolvere (nessuno mette in dubbio la necessità di regolamentare questo aspetto della vita stessa) due questioni fondamentali: lo Stato deve partecipare finanziariamente a questo tipo di trattamento, deve introdurre qualche forma di *rimborso (conflitto tra liberalismo e Stato sociale)*, ma soprattutto rispondere alla domanda: in cosa consiste l'umanità? Per rispondere alla seconda domanda, anche se il fatto stesso che lo Stato debba decidere in merito solleva la mia più profonda obiezione, il legislatore deve basarsi su qualche concetto filosofico, su una visione dell'essere umano: sia essa cristiana (accettando implicitamente l'esistenza dell'anima umana) o hegeliana, ossia riconoscendo che la piena umanità è determinata dal fatto di avere coscienza della propria esistenza e razionalità; *cf.* G. W. Hegel, *Fenomenologia ducha*, Warszawa 2002, p. 267 e succ; L'adozione di presupposti filosofici è seguita da un atto di regolamentazione razionale della materia (criminalizzazione, legalizzazione formale, supervisione della fecondazione *in vitro* o qualsiasi altro tipo di regolamentazione), in quanto senza questa adozione è impossibile regolamentare la materia; *cf.* R. Tokarczyk, *Prawa narodzin, życia i śmierci*, Kraków 2002, s. 84 – 86, 89 - 92.

³¹ Por. R. Małajny, „Mur separacji” – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Katowice 1992, p. 338.

³² J. Jaskiernia, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [in:] W. Wołpiuk (ed.), *10 lat obowiązywania Konstytucji RP...*, *op. cit.*, p. 18. Così, ad esempio, la Corte Costituzionale nella sentenza del 20 aprile 1993 (U 12/92) ha inteso i concetti di „laicità” e „neutralità” in modo equivalente.

³³ Il contesto problematico e la „delicatezza” della materia regolamentata sono stati evidenziati, tra l'altro; da L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym – statut wspólnot religijnych*, „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego [Bollettino della Corte Costituzionale]”, 1999 (n. speciale), p. 31.

³⁴ „Biuletyn KKZN [Bollettino della Commissione Costituzionale dell'Assemblea Nazionale]”, n. XIV, Warszawa 1995, p. 53 (seduta KKZN del 23 febbraio 1995).

Il termine “imparzialità” non faceva parte del linguaggio costituzionale³⁵ e quindi nella pratica può causare difficoltà di interpretazione³⁶. Non era raro che il termine “imparzialità” venisse usato come sinonimo di “neutralità”. M. Pietrzak, invece, considerava l'articolo 25, comma 1, in combinazione con l'articolo 53, comma 7 (diritto al silenzio) e da tale accostamento si supponeva che fosse implicito il carattere laico e “neutrale” dello Stato.³⁷ A. Merker, invece, affermava che la forma finale delle norme costituzionali porta alla conclusione che “le Chiese e le altre associazioni religiose sono state riconosciute come un elemento permanente ed essenziale del sistema socio-politico, proprio come i partiti politici, i sindacati, le organizzazioni socio-professionali degli agricoltori, ecc. Tuttavia, non considera questa separazione come un trattamento delle chiese come organizzazioni esistenti a pieno titolo, indipendentemente dalla libertà di religione”³⁸.

La formula dell'imparzialità o neutralità religiosa, filosofica e filosofica dello Stato è stata delineata in termini estremamente generali e può essere soggetta ad applicazioni pratiche molto diverse. M. Błachut, scrivendo sul rapporto tra neutralità e imparzialità, dichiarò che termini simili al costituzionale “imparzialità” trasmettevano un'intuizione generale sulla forma del concetto di neutralità, sostituendolo con altri termini ambigui.³⁹ Ne consegue che il concetto di neutralità - soprattutto nello spazio pubblico polacco caratterizzato da connotazioni negative del passato – poteva e doveva essere sostituito da un nuovo concetto, facente riferimento allo “standard universale” di uno Stato laico, ma che allo stesso tempo potesse essere dotato di un contenuto diverso e nuovo⁴⁰. B. Banaszak concludeva affermando quanto segue: “l'imparzialità non può, tuttavia, essere portata fino al punto di eliminare i simboli religiosi dalla vita pubblica e di proibire l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, o di presupporre

³⁵ Cfr. discussione di P. Borecki e J. Krukowski, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, op. cit., p. 74.

³⁶ B. Górowska, *Zagadnienia wolności sumienia i wyznania w pracach nad projektem Konstytucji R.P.*, [in:] A. Czohara, B. Górowska, M. Nadolski, J. Osuchowski (ed.), *Dylematy wolności wyznania w państwach współczesnych*, Warszawa 1996, p. 172; P. Borecki sosteneva che il termine fosse stato introdotto soprattutto a causa degli interventi dell'episcopato polacco, che aveva criticato la formula della „neutralità”; cfr. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo – Kościół...*, op. cit., p. 61 e succ.

³⁷ M. Pietrzak, *Opinione sulla compatibilità delle disposizioni del Concordato con la Costituzione, promulgata il 2 aprile 1997*, stampa della Cancelleria del Sejm., p. 2.

³⁸ A. Merker, *Określenie stosunków między państwem a Kościołami według Konstytucji RP*, mps, p. 14, cit. di: P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe...*, op. cit., p. 58.

³⁹ M. Błachut, *Postulat neutralności moralnej prawa a konstytucyjna zasada równości*, „Prawo CCXC VII”, Wrocław 2005, p. 18.

⁴⁰ Cfr. J. Kornaś, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku*, „ZN AE w Krakowie - Prace z Zakresu Nauk Politycznych” 2000, n. 548.

la non identificazione dello Stato con qualsiasi sistema di valori, che si trovino o meno in una religione. Non si possono rifiutare valori specifici solo perché una religione li sostiene. Dopo tutto, la stessa Costituzione si basa su una particolare assiologia⁴¹.

L'art. 25, comma 2, è strettamente legato all'art. 53, comma 7, che garantisce il cosiddetto diritto al silenzio, ossia l'assenza di obbligo di fornire informazioni alle autorità pubbliche in merito alla propria visione del mondo, alle proprie convinzioni religiose e alla propria confessione⁴². Ciò esprime la libertà di religione in un aspetto negativo, ossia la libertà “dalla” coercizione. Una disposizione dell'articolo 53, paragrafo 6, con un'interpretazione simile, vieta di costringere chiunque “a partecipare o a non partecipare a pratiche religiose”⁴³.

Con la formulazione “mantenere l'imparzialità”, la Repubblica si è dissociata dal modello di estrema secolarizzazione dello Stato nello spirito della tradizione francese dell'anticlericalismo. Il simbolismo religioso cristiano è comune negli edifici della pubblica amministrazione o nelle istituzioni educative pubbliche⁴⁴, e infine nell'edificio del Sejm. Il modello polacco in pratica si oppone a uno Stato religioso, ma anche a uno Stato che promuove l'ateismo, uno Stato ideologico, che in termini generali funziona come uno Stato religioso. Uno Stato in cui l'ideologia dell'élite al potere viene imposta alla società. I dubbi possono sorgere nel contesto della norma contenuta nell'art. 13 della Costituzione della Repubblica di Polonia, così come nel funzionamento pratico dell'ideologia dello “Stato

⁴¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, Sistema di Informazione Giuridica Legalis.

⁴² J.M. Rokita sottolineava che tale regolamento poteva rendere la futura introduzione di un'imposta volontaria versata a una specifica chiesa o associazione religiosa. Non si tratta di un'opinione infondata, anche se personalmente non sono favorevole a un simile tributo pubblico, sul modello del sistema giuridico tedesco.; „Biuletyn KKZN [Bollettino della Commissione Costituzionale dell'Assemblea Nazionale]”, n. XV, Warszawa 1995, p. 121; Allo stesso modo, K. Działocha, che ha sottolineato che „il motivo di base non era quello di rendere possibile l'introduzione di una tassa sulla chiesa”. „Biuletyn KKZN [Bollettino della Commissione Costituzionale dell'Assemblea Nazionale]”, n. XLV, Warszawa 1997, p. 53.

⁴³ Si può supporre che la disposizione di cui all'articolo 53, paragrafo 6, non sia una ripetizione (*ius superfluum*) della disposizione contenuta nel comma 2 (definizione di libertà di religione).

⁴⁴ In questo caso troviamo una norma giuridica che regola, ancorché in modo molto sintetico, la questione indicata. La disposizione contenuta nel § 12 del decreto indica che „nei locali della scuola può essere collocato un crocifisso. A scuola si può anche pregare prima e dopo le lezioni. La recita della preghiera a scuola deve essere espressione dell'aspirazione comune degli alunni e del tatto e della delicatezza degli insegnanti e degli educatori”; *cf.* Decreto del Ministro dell'Educazione Nazionale sulle condizioni e le modalità di organizzazione dell'insegnamento religioso negli asili e nelle scuole pubbliche del 14 aprile 1992, (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1992, n. 36, voce 155).

democratico” e dei “diritti umani”, che sono spesso considerati dagli organi della pubblica amministrazione come opinioni non passibili di critica⁴⁵.

Il preambolo riconosce che la cultura del Paese è radicata nel “patrimonio cristiano della Nazione”. È difficile, quindi, per un legislatore che riconosce e accetta questo fatto, postulare una rottura con le ispirazioni cristiane nel funzionamento di uno Stato il cui contenuto morale (e non solo) è la nazione, così fortemente associata al cristianesimo. In questa formulazione, a mio avviso, si deve vedere un’esortazione al “rispetto” di questi valori da parte delle autorità pubbliche⁴⁶. Nel cristianesimo, che nella cultura e nella storia polacca si manifesta fundamentalmente come cattolicesimo romano, occorre fare una distinzione tra i valori religiosi specifici solo di questa religione e i “valori universali”. Si potrebbe essere tentati di creare un catalogo di valori universali comuni a tutte (o alla stragrande maggioranza delle) religioni e confessioni, ma la debolezza di un tale approccio sarebbe la genericità delle formulazioni, che al massimo si riducono alla tutela della dignità umana o dei diritti umani fondamentali.

La formula dell'imparzialità religiosa, filosofica e filosofica dello Stato è stata delineata in termini generali e può essere soggetta a diverse applicazioni nella pratica. La Costituzione della Repubblica di Polonia del 1997 sembra aver valorizzato il relativismo della visione del mondo e la relativa alienazione dello Stato più della stabilità assiologica del sistema, che si riallaccerebbe ai valori cristiani. Il preambolo stesso era la prova dell'indecisione del legislatore e del caos assiologico della Costituzione della Repubblica di Polonia, e con essa dell'intero sistema giuridico. La forma finale delle disposizioni della Costituzione è il risultato di un compromesso e l'atto stesso è filosoficamente e giuridicamente dualistico⁴⁷. Un riflesso del principio in questione è la formula del giuramento di routine pronunciata dalla persona che assume la carica di Presidente della Repubblica per prestare giuramento davanti all'Assemblea nazionale - la dichiarazione facoltativa “Che Dio mi aiuti” (ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione della Repubblica). L'aggiunta della formula sacra, o la rinuncia a essa, non ha alcun effetto giuridico - a differenza delle formule analoghe risalenti alla Costituzione della Seconda Repubblica. Il problema del giuramento è stato risolto in modo analogo nel caso

⁴⁵ Mi riferisco all'affermazione acritica (e al relativo cosiddetto *Denkverbot*) del principio democratico e dell'ideologia dei diritti umani come sistema parareligioso, che assume caratteristiche simili alla monoidealità medievale (posizione di monopolio delle idee).

⁴⁶ Cfr. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP*, [in:] *idem* (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. V, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁷ P. Winczorek, *Kilka uwag o konstytucjonalizacji „źródeł prawa” w akcie z 2 kwietnia 1997 r.*, [in:] L. Leszczyński (ed.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie - aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, p. 33.

di deputati e senatori (articoli 104 e 108), nonché del Primo Ministro, dei vice-presidenti e dei ministri (articolo 151).

PRINCIPIO DI AUTONOMIA E INDIPENDENZA E COOPERAZIONE

L'articolo 25, comma 3, della Costituzione della Repubblica di Polonia è stato creato come base per regolare le relazioni reciproche tra lo Stato e le chiese e le associazioni religiose: "Le relazioni tra lo Stato e le Chiese e le altre associazioni religiose sono improntate ai principi del rispetto della loro autonomia e della reciproca indipendenza di ciascuna nel proprio ambito, nonché della cooperazione per il bene dell'uomo e il bene comune". Veniva espressa la distinzione delle due comunità, quella laica - lo Stato - e quella religiosa - le chiese e le altre associazioni religiose - e veniva dissociata la richiesta di isolamento reciproco. Lo Stato si impegnavo a creare un sistema che garantisse la reale indipendenza e autonomia di queste comunità.

K. Complak ha affermato che il concetto di autonomia significa il diritto di gestire i propri affari in modo indipendente, senza la possibilità di interferenze in questa sfera da parte di altre entità⁴⁸. Questo concetto dovrebbe essere visto soprattutto *ad intra* (nelle relazioni interne, come libertà da interferenze esterne) e il concetto di autonomia *ad extra* (nelle relazioni esterne)⁴⁹.

Le autorità pubbliche non possono interferire in questioni relative alla dottrina religiosa, al culto, al personale delle posizioni clericali all'interno delle strutture della chiesa o dell'associazione interessata. A loro volta, una chiesa o un'associazione non possono, di norma, interferire in questioni relative all'esercizio dell'autorità pubblica nello Stato. L'unica forma di "interferenza" a disposizione di un'associazione religiosa è la formazione delle convinzioni etiche, degli atteggiamenti e dei caratteri dei membri associati a una determinata chiesa o associazione (seguaci di una determinata religione), che possono influenzare indirettamente il corso degli affari nello Stato⁵⁰. Tale formula - mantenuta nello spirito dei documenti del Concilio Vaticano II, in particolare nella costituzione pastorale

⁴⁸ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, „Prawo”, CCCI, Wrocław 2007, p. 194.

⁴⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP*, [in:] *idem* (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, t. V, p. 16.

⁵⁰ P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, p. 39 - 40.

„*Gaudium et Spes*”⁵¹, si addiceva alla Chiesa cattolica. Ricordiamo l'accettazione da parte della Chiesa della laicità dello Stato sulla base delle trasformazioni del Concilio Vaticano II, nella misura in cui implica l'autonomia sovrana dello Stato nei suoi compiti di vita temporale e nella misura in cui significa lasciare la questione della scelta della religione al di fuori della sfera di interesse dei poteri pubblici⁵².

Il principio di autonomia si riferiva a una parte più piccola esistente all'interno di un tutto più grande, rifiutando l'imparzialità e la separazione di queste entità. L'art. 25, comma 3, utilizza la formulazione della reciproca indipendenza dello Stato e della Chiesa (chiese e associazioni religiose)⁵³. Al comma 3 viene prescritto il rispetto dell'autonomia, della reciproca indipendenza e della cooperazione per il bene dell'uomo e della collettività. Le autorità pubbliche si sono impegnate a comprendere e trattare questa ingiunzione nel contesto del rispetto reciproco dell'indipendenza, che a volte è indicato come neutralità reciproca, sebbene questo termine non sia utilizzato nella Costituzione⁵⁴.

⁵¹ R. Sobański, Opinione sulla compatibilità del Concordato firmato il 28.07.1993 dal Ministro degli Affari Esteri della Repubblica di Polonia e dal Nunzio Apostolico in Polonia con la Costituzione della Repubblica di Polonia promulgata il 2.04.1997 dall'Assemblea Nazionale, Varsavia 26 aprile 1997, stampa della Cancelleria del Sejm, p. 2; La Costituzione della Repubblica Italiana all'articolo 7, comma 2, introduce il seguente principio: „i rapporti tra lo Stato e la Chiesa sono regolati dai Patti Lateranensi” - si può quindi parlare di una regola di collaborazione. Nella Repubblica Federale Tedesca, la situazione è la seguente: gli articoli 137 e 138 della Costituzione del Reich del 1919, confermati dall'articolo 140 della Legge fondamentale del 1949, definiscono il modello di collaborazione tra le Chiese e le strutture statali.; R. Mojak, *Kościół a sprawy publiczne w demokratycznym państwie. Podstawy doktrynalne oraz zasady prawne współdziałania Kościoła i państwa w sferze życia publicznego*, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Funkcje publiczne...*, op. cit., s. 63; cfr. J. Krukowski, *Konstytucyjny system relacji między państwem a Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi*, [in:] R. Mojak (ed.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, p. 109.

⁵² K. Grzybowski, Sobolewska B., *Doktryna polityczna i społeczna papieżstwa (1789–1968)*, Warszawa 1971, p. 185.

⁵³ R. Sobański ripete che non si trattava dell'autonomia ontologica delle due entità, perché questo è ciò che esprime l'”indipendenza”, ma dell'autonomia giuridica - la Chiesa e lo Stato sono governati dalle proprie leggi nella loro misura; R. Sobański, Opinione sulla compatibilità del Concordato firmato il 28.07.1993..., op. cit., pp. 2 - 3; Un termine più fortunato è stato proposto, ad esempio, dal legislatore italiano nell'articolo 7 della Costituzione italiana: „Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ambito, indipendenti e sovrani”; *Konstytucja Republiki Włoskiej z 22 grudnia 1947*, Warszawa 2004, pp. 58-59. Va sottolineato che inizialmente, durante i lavori per la nuova Costituzione della Repubblica di Polonia, la regolamentazione di questa materia aveva una formulazione ancora meno riuscita: „Le Chiese e le associazioni religiose sono separate dallo Stato e godono di autonomia e indipendenza nell'adempimento dei loro compiti” (articolo 15, comma 3, della bozza del 22 dicembre 1995); cfr. „Biuletyn KKZN [Bollettino della Commissione Costituzionale dell'Assemblea Nazionale]”, n. 14, Warszawa 1995, p. 45.

⁵⁴ Cfr. J. Boć (ed.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, p. 63.

L'autonomia delle chiese e delle associazioni religiose esclude l'interferenza dello Stato nella dottrina e nella politica del personale di queste chiese e associazioni⁵⁵. Il principio dell'autonomia dovrebbe significare il diritto di organizzare la vita interna della comunità religiosa, di stabilire norme interne di comportamento da parte della comunità religiosa; lo Stato dovrebbe stabilire norme legali, e le chiese e le altre associazioni religiose norme sotto forma di statuti e leggi interne. Le regolamentazioni interne delle associazioni religiose non possono violare la legge promulgata e sanzionata dalla Repubblica di Polonia, come indicato dall'art. 83⁵⁶ della Costituzione.

La Chiesa si differenzia dallo Stato in particolare perché richiede ai suoi membri uno standard di moralità diverso da quello dello Stato e utilizza mezzi diversi per raggiungere questo obiettivo. Lo Stato promuove un certo tipo di moralità, anche se, di norma, in un aspetto negativo⁵⁷. L'interazione tra lo Stato e le chiese e le associazioni religiose può essere vista come un complemento al principio di autonomia e indipendenza. Ciò è dovuto al fatto che la maggior parte dei membri della comunità statale sono membri di associazioni religiose. J. Krukowski ha specificato i piani su cui lo Stato può in particolare cooperare con successo con la Chiesa per il bene comune: l'istruzione, l'attività caritatevole o quella umanitaria⁵⁸. Il primo di questi aspetti, ossia l'istruzione, è stato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore.

L'autonomia in questione non presuppone solo la possibilità di "governarsi" con il diritto interno, poiché tale approccio risulterebbe incompleto e sostanzialmente anacronistico. L'autonomia e il conseguente principio di collaborazione implicano anche, in primo luogo, l'ordine per le autorità pubbliche di consultare i rappresentanti delle chiese e delle associazioni religiose sulla forma delle norme giuridiche elaborate durante il processo legislativo, quando le norme riguarderanno o potrebbero riguardare lo status di queste chiese e associazioni

⁵⁵ A volte questa regola è espressa espressamente nelle costituzioni, come ad esempio la Costituzione belga (articolo 21: „Lo Stato non ha il diritto di intervenire né nella nomina né nell'assunzione di cariche del clero di qualsiasi religione, né di proibire loro di mantenere contatti con i loro superiori o di pubblicare i loro atti”); *Konstytucja Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r. (tekst jednolity z 14 lutego 1994 r.)*, Warszawa 1996, p. 25.

⁵⁶ „Tutti sono tenuti a rispettare le leggi della Repubblica di Polonia”.

⁵⁷ E. A. Litton, *The connection of church and state with a particular reference to the question of the Irish church*, London 1868, p. 5 - 7.

⁵⁸ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunku między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, op. cit., p. 74; Durante i lavori costituzionali si è cercato di individuare i campi di tale cooperazione ed è stata elaborata una norma: "al fine di realizzare i diritti umani e le esigenze dei cittadini, lo Stato coopera con le chiese e le associazioni religiose". La bozza di disposizione, a mio avviso, era mal formulata e la semplice specificazione di tali ambiti di cooperazione è da ritenersi superflua.

religiose (prima della decisione legislativa), e in secondo luogo, la legittimità per le chiese e le associazioni religiose di agire come parte nel processo di legiferazione “comunicativa”.

Il principio dell'interazione introduce nella Legge fondamentale il passaggio da una concezione strettamente positivista del diritto, cioè come decreto arbitrario della volontà del legislatore, alla creazione di un quadro per il “diritto come effetto del dialogo e del compromesso”, la legiferazione relazionale⁵⁹. Le regole del positivismo definivano il diritto come il risultato della dipendenza di soggetti diseguali, il “governante” e i “sudditi”. Il principio commentato si allontana da questa relazione asimmetrica a favore di un “dialogo” tra il legislatore e, in primo luogo, le chiese e le associazioni religiose, ma anche indirettamente, in una certa misura, l'insieme di tutti gli individui umani soggetti all'autorità dello Stato che si associano in queste chiese e associazioni. Sembra che le chiese e le associazioni religiose possano, in un certo senso, svolgere il ruolo di soggetti che rappresentano i membri di queste associazioni, o persino “tutte le persone”, quando si tratta di azioni volte al bene dell'essere umano inteso astrattamente, come valore ontico e bene comune, della collettività. Ovviamente, lo Stato non ha rinunciato al diritto di prendere decisioni definitive nel processo di formazione delle leggi, pur riconoscendo che tali decisioni dovrebbero essere soggette alla consultazione dei soggetti sopraccitati, intesi come “partner”, fatto che con tutta probabilità è destinato a sortire effetti positivi sulla razionalità e sull'adeguatezza delle norme giuridiche. Le leggi create sulla base della comunicazione, del consenso e dell'accordo, cioè nell'ambito di relazioni simili a quelle che conosciamo dai contratti di diritto civile, sono intrinsecamente caratterizzate da una maggiore stabilità e accettabilità rispetto alle leggi come atti unilaterali di esecuzione di un'autorità superiore. Ovviamente, la possibilità di legiferare in questo modo è piuttosto limitata.

La cooperazione, scriveva R. Mojak, si basa su alcuni paradigmi: il rispetto del pluralismo socio-politico e delle visioni del mondo, la libertà religiosa, l'autonomia e l'indipendenza nella propria sfera d'azione, la rinuncia alla supremazia

⁵⁹ Jürgen Habermas sosteneva quanto segue: „Il sistema giuridico nel suo complesso comprende tutti i processi comunicativi che sono orientati al diritto. (...) L'idea che i cittadini si diano la legge da soli richiede che coloro che, in quanto destinatari della legge, sono soggetti alla legge, possano intendersi come autori della legge. (...) L'autonomia non è solo legge interna, ma partecipazione alla formazione della propria posizione e del proprio status come determinati dalla legge dello Stato”; J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, p. 63, 84, 142, 155 e succ., 195 e succ. Cfr. sottocapitolo *Komunikacyjne podejście do prawa. Komunikacyjna koncepcja prawa Jürgena Habermasa*, [in:] J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, p. 790 – 807.

di una delle parti, un atteggiamento da partner nel servire gli stessi obiettivi. Sarebbe auspicabile che le attività dello Stato e della Chiesa (chiese e associazioni) si completassero a vicenda in questo campo. Lo Stato deve riconoscere la missione religiosa delle chiese e delle associazioni e l'ordine legalmente stabilito a cui sono soggette. I principi della cooperazione sono espressi in atti giuridici di ordine inferiore alla Costituzione della Repubblica di Polonia, con in testa il Concordato. La collaborazione può avvenire sulla base di azioni concrete, di diritto pubblico, ma anche di diritto privato. Per quanto riguarda il diritto privato, occorre innanzitutto menzionare il cosiddetto matrimonio concordatario, ossia un matrimonio concluso secondo una formula religiosa che soddisfa i requisiti di base della legge statale e ha gli stessi effetti di un matrimonio civile.

A. Hlond ha descritto in modo appropriato la necessità di una cooperazione tra lo Stato e la Chiesa, affermando quanto segue: “nelle cosiddette questioni miste, che appartengono per un verso all'autorità della Chiesa e per un altro a quella dello Stato, entrambi i fattori dovrebbero sforzarsi di accordarsi sul modo di cooperare (...), pertanto la Chiesa stringe accordi con i governi, nei quali talvolta, a causa di interessi più importanti, fa alcune concessioni in questioni temporali e personali, senza mai cedere, perché non può farlo, quando si tratta della legge di Dio, della salvezza delle anime e dei diritti della Chiesa stessa”⁶⁰.

Il dovere di cooperare si applica anche alla possibilità di svolgere attività pubbliche nel senso più ampio del termine: si parla di associazione, di partecipazione ai media pubblici, di creazione di media cattolici, di realizzazione di opere missionarie, di attività sociali, persino di sostegno con fondi pubblici⁶¹. Questo principio include il divieto di ateizzazione, che vincola le autorità pubbliche.

La logica della cooperazione è anche l'obiettivo che le due comunità si sono poste, ovvero la costruzione di un ordine sociale giusto. Nel dialogo che ha dato origine al Concordato nel caso dei rapporti giuridici tra lo Stato e la Chiesa cattolica, le due comunità devono chiarire in quali ambiti della vita pubblica collaboreranno. Oltre alla formazione di atteggiamenti morali auspicabili dal punto di vista della ragion di Stato da parte delle associazioni religiose, ci sono anche ambiti in cui la collaborazione ha assunto un carattere istituzionale, ad esempio attraverso le attività umanitarie, ma anche nel campo dell'educazione.

⁶⁰ A. Hlond, *O chrześcijańskie zasady życia państwowego*, [in:] A. Dudek, B. Szlachta (ed.), *Naród, państwo, władza*, Kraków 1996, p. 212; La Chiesa può anche negoziare e fare accordi con governi non cristiani o illegittimi, il che non implica affatto la loro legittimazione; *ibidem*.

⁶¹ *Cfr.* norma di cui all'art. 19 – 26 del Concordato, sviluppata nella legislazione.

Una questione importante è quella dell'organizzazione dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche e negli istituti di istruzione. In questo caso, l'autorità statale crea alcune possibilità per il culto religioso e definisce le condizioni per la cooperazione con le chiese e le associazioni per l'organizzazione dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche.

Un ruolo particolare nelle questioni religiose è svolto dalla Commissione per il Concordato, dalla Commissione congiunta dei rappresentanti del Governo e dalla Conferenza Episcopale - un forum per la cooperazione tra la Chiesa e lo Stato⁶², nonché dal Ministro degli Affari Interni e dell'Amministrazione in alcune azioni di natura non autoritaria.

La regolamentazione della Costituzione della Repubblica di Polonia, che ha reso giustizia alle richieste della Chiesa, pone quest'ultima in posizioni profetico-critiche rispetto alla struttura statale⁶³. La cooperazione dello Stato e delle Chiese e associazioni religiose "per il bene dell'uomo e il bene comune" presuppone, tuttavia, che entrambe le parti definiscano questo bene in modo simile o almeno esprimano una potenziale disponibilità a elaborare una posizione comune sulla base del consenso, il che è un presupposto rischioso. Infatti, la ragion d'essere di uno Stato laico, che può essere modellato sulla base di premesse assiologiche o ideologiche diverse da quelle proprie delle chiese e delle associazioni religiose, può richiedere atteggiamenti ben diversi da quelli auspicati dal punto di vista di specifiche religioni o confessioni. Il conflitto è particolarmente evidente quando si confronta il progetto di "ricostruzione del mondo capitalistico-borghese", la visione postmoderna delle relazioni sociali⁶⁴, soprattutto nei Paesi dell'Europa occidentale, con una visione conservatrice delle relazioni definite anche da norme morali e religiose. Anche per questo, la Chiesa cattolica (ma anche altre chiese,

⁶² Cfr. 22 comma 2 e 3 del Concordato vigente; Cfr. M. Rynkowski, *Religion and law in dialogue – Poland*, [in:] R. Puza, N. Doe (ed.), *Religion and law in dialogue: covenantal and non-covenantal cooperation between state and religion in Europe. Proceedings of the conference, Tübingen, 18-21 November 2004*, Leuven 2006, p. 147 – 148.

⁶³ Cfr. Mojak, *Kościół a sprawy publiczne w demokratycznym państwie. Podstawy doktrynalne oraz zasady prawne współdziałania Kościoła i państwa w sferze życia publicznego*, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Funkcje publiczne...*, op. cit., p. 86.

⁶⁴ DD. Bell ha messo in evidenza le discrepanze attualmente più evidenti tra cultura e struttura sociale. La contestazione domina l'ordine culturale e, soprattutto, i protagonisti della cultura della contestazione hanno acquisito una seria influenza sull'establishment culturale e spesso politico. Il cambiamento culturale ha influenzato anche i fattori del potere pubblico e si è tradotto in decisioni politiche e legislative concrete; cfr. D. Bell, *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, Warszawa 1994, p. 71, 75 – 77.

associazioni religiose) si è riservata il diritto di esprimere giudizi morali su questioni politiche in determinate situazioni⁶⁵.

PRINCIPIO DI REGOLAMENTAZIONE DEI RAPPORTI TRA STATO E ASSOCIAZIONI RELIGIOSE. IL RUOLO PARTICOLARE DEL CONCORDATO

Il principio di regolamentazione dei rapporti Stato-Chiesa⁶⁶, disciplinato dall'articolo 25 della Costituzione, ha introdotto il dualismo della regolamentazione dei rapporti dello Stato con le chiese e le altre associazioni religiose. La disposizione contenuta al comma 4 dello stesso articolo recita: "Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono determinate da un accordo internazionale concluso con la Santa Sede e dalle leggi". Il comma 5 dello stesso articolo indica quanto segue: "Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e le altre chiese e associazioni religiose sono determinate da leggi emanate sulla base di accordi conclusi dal Consiglio dei Ministri con i loro rappresentanti competenti".

Implicitamente, il legislatore ha riconosciuto la personalità giuridica della Chiesa cattolica. Quest'ultima, avendo la sua autorità suprema al di fuori dei confini della Repubblica - nella Santa Sede, ha regolato il suo status giuridico nello Stato polacco separatamente dalle altre associazioni religiose, perché attraverso un accordo internazionale, leggi comprese. La natura gerarchica delle fonti del diritto di cui all'art. 87 della Costituzione della Repubblica di Polonia ha portato a far sì che il concordato debba essere conforme alla Costituzione della Repubblica di Polonia, mentre le leggi e i regolamenti non possono essere in contrasto con le disposizioni del Concordato stesso (si tratta di un accordo ratificato ai sensi dell'articolo 89 della Costituzione della Repubblica di Polonia)⁶⁷. La questione più importante che emerge da questa regolamentazione è che il concordato è regolato come un accordo internazionale e non può essere modificato unilateralmente. Le modifiche alla regolamentazione esistente della situazione giuridica della Chiesa cattolica vengono solitamente apportate attraverso negoziati e il raggiungimento di un consenso con la Santa Sede. Secondo un'opinione

⁶⁵ F. Mazurek, *Państwo laickie czy państwo konfesyjne – błędna alternatywa*, [in:] A. Dębiński i in (ed.), *Ecclesia et Status. Księga jubileuszowa z okazji 40 – lecia pracy naukowej profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004, p. 185 – 186.

⁶⁶ Il principio della bilateralità; cfr. opinione di P. Stanisław, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, op. cit., p. 67.

⁶⁷ P. Winczorek, *Komentarz...*, op. cit., p. 41; cfr. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [in:] A. Szmyt (ed.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, p. 51 – 53.

consolidata in dottrina, il principio della regolamentazione concordataria non è in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 25, paragrafo 1, della Costituzione⁶⁸.

La situazione di altre associazioni religiose è regolata unilateralmente dallo Stato tramite una legge. Non si deve intendere che ogni associazione religiosa debba avere il suo status giuridico regolato per legge. La regolamentazione legale avviene sulla base di accordi conclusi tra il Consiglio dei Ministri e i rappresentanti delle chiese e delle associazioni religiose, quindi, come nel caso della formula concordataria, vi è una regolamentazione dello status sulla base di un accordo consensuale (formula legislativa comunicativa). Dalla formulazione della norma si evince che tale accordo definisce la forma della legge, e si potrebbe persino affermare che la legge debba essere solo una trasposizione delle disposizioni dell'accordo nella lingua di un atto giuridico universalmente vincolante (categoria a cui la legge appartiene). Si deve presumere che non si possano stabilire criteri aggiuntivi ("quantitativi" o "qualitativi") che una chiesa o un'associazione religiosa dovrebbe soddisfare affinché il suo status sia regolato da una legge. La formulazione della disposizione in commento non vieta l'emanazione di leggi generali che regolino gli statuti di più associazioni, ovviamente sulla base di accordi tra il Consiglio dei Ministri e i loro rappresentanti.

In questo contesto sorge la seguente domanda: quali sono gli effetti giuridici di un accordo internazionale da ratificare ai sensi dell'art. 89 della Costituzione e quali quelli di una legge ordinaria? L'influenza dello Stato sull'attuazione di entrambi gli atti giuridici sarà la stessa o sarà diversa? Nel caso di una legge, lo Stato sarà sovrano nell'emanazione di un atto giuridico che regola i rapporti interni. Nella conclusione di accordi internazionali, sarà solo una delle parti. Un accordo internazionale ratificato è stato riconosciuto alla luce dell'articolo 91, comma 2 e 3, della Costituzione polacca come seconda fonte del diritto dopo la Legge fondamentale. Se l'articolo 25, comma 4, obbligava lo Stato a stabilire relazioni sotto forma di concordato con la Chiesa cattolica operante sul suo territorio, esso limitava volontariamente la propria sovranità. Tale principio non deriva dal fatto che solo la Chiesa cattolica ha una sovranità riconosciuta come soggetto di diritto internazionale, ma dall'esistenza di una disposizione costituzionale da cui sorge l'obbligo di concludere un accordo internazionale. In caso contrario,

⁶⁸ Cfr. J. Krukowski, *Realizacja Konkordatu z 1993 r w polskim porządku prawnym*, [in:] J. Wroceński, H. Pietrzak (ed.), *Konkordat polski...*, op. cit., p. 95.

lo status giuridico del rapporto Stato-Chiesa andrebbe considerato come non regolamentato⁶⁹.

H. Suchocka ha valutato che la conclusione del concordato non solo non viola il principio di uguaglianza dei diritti, ma crea un certo obbligo per uno Stato democratico di estendere garanzie simili ad altre associazioni religiose, pur mantenendo i requisiti di giustizia distributiva. Il legislatore polacco ha cercato tutti i mezzi disponibili per applicare le soluzioni concordatarie (*toutes proportions gardées*) anche ad altre associazioni religiose, e qui si dovrebbero vedere le fonti della costruzione specifica dell'atto, la cui adozione si basa su un accordo tra le autorità di un'associazione religiosa e il Consiglio dei Ministri⁷⁰. L'interpretazione dell'articolo 25, comma 4 e 5, indica chiaramente l'uguaglianza dei diritti di tutte le associazioni religiose a concludere accordi sulla normalizzazione delle loro relazioni con lo Stato e l'uguaglianza di queste entità nel processo di formazione delle loro relazioni reciproche⁷¹.

La soluzione adottata nell'art. 25, comma 4 e 5, deve essere considerata un risultato innovativo del lavoro costituzionale, che, per quanto riguarda questo problema, ha suscitato non poche controversie⁷². L'adozione da parte del legislatore del principio secondo cui le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono determinate da un accordo internazionale concluso con la Santa Sede e da leggi non significa che una delle Chiese sia privilegiata e dovrebbe essere considerata una manifestazione di mancanza di equità⁷³. Il tentativo di creare un quadro giuridico per la regolamentazione consensuale dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e le altre chiese e associazioni religiose ha portato alla creazione di un sistema il più possibile corrispondente al principio di uguaglianza dei diritti delle chiese e delle associazioni religiose espresso nell'art. 25 comma 1.

⁶⁹ L. Wiśniewski, *Tor przeszkód projektu nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” del 20 giugno 1996.

⁷⁰ H. Suchocka, *Polski model relacji państwo – Kościół w świetle Konstytucji RP i Konkordatu*, [in:] J. Wroceński, H. Pietrzak (ed.), *Konkordat polski...*, op. cit., p. 48, 51; D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego...*, op. cit., p. 209.

⁷¹ P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r. (K 13/02)*, „Przegląd Sejmowy”, 2003, n. 5, p. 100.

⁷² K. Complak ha riferito che durante i lavori costituzionali era stato proposto che la possibilità di cui all'articolo 25, paragrafo 5, della Costituzione della Repubblica di Polonia fosse limitata alle chiese e alle associazioni religiose ai riti praticati da almeno cinquant'anni; K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału...*, op. cit., p. 194.

⁷³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, op. cit.

MATEUSZ ROJEWSKI

DOKTORANT W INSTYTUCIE NAUK PRAWNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK,
RADCA PRAWNY W OKRĘGOWEJ IZBIE RADCÓW PRAWNYCH W WARSZAWIE

STOSUNKI MIĘDZY RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ A KOŚCIOŁEM KATOLICKIM W ŚWIETLE KONKORDATU Z 28 LIPCA 1993 ROKU ORAZ INNYCH WYBRANYCH AKTÓW PRAWNYCH – ZAGADNIENIA WYBRANE

WSTĘP

Konkordat z 28 lipca 1993 r., zawarty pomiędzy Stolicą Apostolską oraz Rzeczpospolitą Polską, mimo iż w świetle prawa jest umową międzynarodową, ma również swój głęboki wymiar społeczny oraz polityczny. Jego podpisanie zwińczyło bowiem żmudny oraz długotrwały proces normalizowania stosunków pomiędzy Kościołem Katolickim a Państwem Polskim. Poprzednią umowę międzynarodową ze Stolicą Apostolską (Konkordat z 10 lutego 1925 r.), Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej Zerwał 12 września 1945 r. Ówczesny twór – Polska Rzeczpospolita Ludowa, nie była państwem suwerennym, przez co normalizacja stosunków z Kościołem napotykała na znaczne trudności. Miało to miejsce nawet jeszcze po upadku ZSRR – wszak Konkordat z dnia 28 lipca 1993 r. doczekał się ratyfikacji dopiero po niemal pięciu latach. Oto dnia 8 stycznia 1998 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę upoważniającą Prezydenta do ratyfikacji umowy konkordatowej. Senat swą zgodę w formie uchwały wyraził 21 stycznia

tegoż samego roku, zaś zwieńczeniem był podpis Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożony 23 lutego 1998 r.¹

Po 68 latach zatem Państwo Polskie i Kościół Katolicki uporządkowały swoje wzajemne stosunki. W opublikowanym 26 sierpnia 1993 r. słowie biskupów polskich, wyrazili oni swą wdzięczność wobec Stolicy Apostolskiej oraz Rządu Rzeczypospolitej Polskiej za finalizację prac nad podpisaniem przedmiotowego dokumentu, który po tak długim czasie wreszcie uregulował stosunki prawne pomiędzy wspólnotą religijną, a wspólnotą polityczną. W istocie bowiem przedmiot Konkordatu stanowi całokształt spraw zarówno instytucjonalnych, jak również indywidualnych, na linii Kościół Katolicki – Państwo Polskie. Preambuła Konkordatu wskazuje także, co warte podkreślenia, na źródła tej umowy międzynarodowej, takie jak powszechne zasady prawa międzynarodowego (dla Kościoła i Państwa), zasady konstytucyjne (dla Państwa), a także dokumenty Soboru Watykańskiego II dotyczące wolności religijnej i stosunków pomiędzy Kościołem a wspólnotą polityczną oraz przepisy prawa kanonicznego (dla Stolicy Apostolskiej)².

KONKORDAT W ŚWIETLE REGULACJI KONSTYTUCYJNYCH

Zacząć wypada od wskazania, iż Konkordat – jako umowa międzynarodowa – jest prawem powszechnie w Polsce obowiązującym. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ponadto, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W tym kontekście zauważyć należy, iż umowy międzynarodowe stanowią kategorię zróżnicowaną. Umowy międzynarodowe, które muszą być ratyfikowane – z tym właśnie rodzajem umowy mamy w przypadku Konkordatu do czynienia – należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Konkordat zatem ma szczególny status prawny – należy on do tej grupy umów międzynarodowych, których ratyfikacja może odbywać się tylko na podstawie zgody wyrażonej w ustawie lub w ogólnokrajowym referendum. Rada Ministrów jest odpowiedzialna za zawieranie umów międzynarodowych, natomiast Prezydent jest odpowiedzialny za akt ich

¹ Por. W. Góralski, *Konkordat polski*, Warszawa 1998, s. 12.

² *Ibidem*, s. 22.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483

ratyfikacji. Ratyfikacja jest oficjalnym procesem, który musi być zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów⁴.

Zgodnie natomiast z art. 25 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy. Już w tym miejscu warto zwrócić uwagę, że Stolica Apostolska to jedyny podmiot prawa międzynarodowego, wymieniony w polskiej ustawie zasadniczej. Wyżej przywołany przepis nakłada na władze publiczne obowiązek uregulowania stosunków z Kościołem Katolickim przez umowę międzynarodową – jednak władze publiczne nie muszą tego robić za wszelką cenę (choćby w przypadku braku woli ze strony Kościoła Katolickiego lub braku osiągnięcia porozumienia co do treści umowy). Ostateczną decyzję w sprawie ratyfikacji lub wypowiedzenia umowy podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Oprócz umowy międzynarodowej, stosunki Państwa Polskiego z Kościołem Katolickim są regulowane również przez ustawy. Obecnie to przede wszystkim ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵, ale istnieje też kilka innych ustaw, które szczegółowo określają te stosunki, a są to⁶:

1. ustawa o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu Państwa⁷,
2. ustawa o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie z budżetu Państwa⁸,
3. ustawa o finansowaniu Akademii Katolickiej w Warszawie z budżetu Państwa⁹,
4. ustawa o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu Państwa¹⁰,

⁴ Zob. P. Radziejewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 286.

⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1989 nr 29 poz. 154.

⁶ Zob. M. Olszówka, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz*, Warszawa 2016, s. 679.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu Państwa, Dz.U. Nr 61, poz. 259 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie z budżetu Państwa, Dz.U. Nr 103, poz. 650 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Akademii Katolickiej w Warszawie z budżetu państwa, Dz.U. nr 94, poz. 648.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa, Dz.U. Nr 94, poz. 649.

5. ustawa o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu Państwa¹¹.

Jak również – w obszarze obejmującym nadzór nad wydziałami nauk kościelnych – akty prawne następujące:

1. ustawa o utworzeniu Uniwersytetu Opolskiego¹²,
2. ustawa o utworzeniu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie¹³,
3. ustawa o utworzeniu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie¹⁴.

ZASADY KONSTITUCYJNE W RELACJACH PAŃSTWA POLSKIEGO I KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO

Relacje Państwa Polskiego oraz Kościoła Katolickiego opierają się na kilku najważniejszych zasadach, które wywodzą się z ustawy zasadniczej. Jako pierwszą z nich wymienić można zasadę demokratycznego państwa prawnego, respektującego podstawowe wartości ludzkie i wartości chrześcijańskie, będące dziedzictwem duchowym Narodu. Znajduje ona swe umocowanie w Konstytucji (już to art. 2, już to art. 30). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że identyczne wartości przyświecają Kościołowi Katolickiemu. Jak wskazuje J. Krukowski: „Sobór (Watykański II – przyp. MR) proklamował bowiem konieczność poszanowania uniwersalnych wartości ogólnoludzkich, jakimi są godność osoby ludzkiej oraz prawa i wolności z niej wynikające, a w szczególności wolność religii w życiu prywatnym i publicznym, jako podstawową zasadę relacji między państwem a Kościołem (DH 13). Kościół na Soborze wyraził także rezygnację z wszelkich przywilejów oferowanych mu w przeszłości przez władze państwowe i zwrócił się do nich z apelem, aby zrezygnowały z przywilejów przysługujących im na podstawie umów lub zwyczajów, ograniczających wolność Kościoła w pełnieniu swej misji względem społeczeństwa”¹⁵.

¹¹ Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa, Dz.U. Nr 94, poz. 650.

¹² Ustawa z dnia 10 marca 1994 r. o utworzeniu Uniwersytetu Opolskiego, Dz.U. 1994, Nr 55, poz. 225.

¹³ Ustawa z dnia 3 września 1999 r. o utworzeniu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Dz.U. 1999, Nr 79, poz. 884.

¹⁴ Ustawa z dnia 9 lipca 1999 r. o utworzeniu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Dz.U. 1999, Nr 69, poz. 762.

¹⁵ J. Krukowski, [w:] J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (red.), *Katolickie zasady relacji państwo-kościół a prawo polskie*, Lublin 2015, s. 93.

Kolejną zasadą konstytucyjną istotną dla relacji Państwa Polskiego i Kościoła Katolickiego jest zasada wolności sumienia i religii. Zgodnie art. 53 ust. 1 ustawy zasadniczej, każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Z kolei art. 53 ust. 2 stanowi, że wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Jak zaznacza się w doktrynie, treść wyżej przywołanego artykułu Konstytucji, rozpatrywać należy w związku z art. 25 ustawy zasadniczej. Niemniej jednak, co trzeba wyraźnie zaznaczyć, o ile art. 25 dotyczy przede wszystkim położenia prawnego instytucji wyznaniowych oraz stosunków tych instytucji z państwem, o tyle art. 53 odnosi się do fundamentalnej wolności człowieka, a mianowicie do wolności sumienia i religii. Przekonania religijne mogą być przy tym uzewnętrzniane zbiorowo, jak też indywidualnie, a także zarówno prywatnie, jak i publicznie. Mogą również stanowić przedmiot nauczania. Co istotne, ograniczenia wolności sumienia również wynikają z Konstytucji, zaś wykraczanie poza literę ustawy zasadniczej w tej kwestii jest pozbawione podstaw prawnych. W tej kwestii zwrócić trzeba uwagę na art. 31 Konstytucji, który stanowi, że każdy jest obowiązany szanować wolność i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2). Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3). W analizowanym kontekście powyższe prowadzić powinno do konkluzji, iż każdy człowiek, korzystając z przysługującej mu niezbywalnie wolności sumienia, obowiązany jest do szanowania prawa i wolności innych, a więc także do poszanowania wolności religii. Analogicznie, korzystając z przysługującej wolności religii, szanować należy wolność sumienia innych¹⁶.

¹⁶ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 73.

WAGA I MIEJSCE KONKORDATU W SYSTEMIE PRAWA POLSKIEGO

Konkordaty zawierane są z państwami, w których mieszka jakaś grupa katolików i w których świecka władza deklaruje wolę kooperacji dla dobra ogółu. Celem konkordatów jest eliminacja napięć społecznych oraz współpraca niezależnie od przekonań religijnych osób sprawujących władzę oraz osób rządzonych, a zatem ogółu społeczeństwa¹⁷. Jak to już wskazano w pracy niniejszej, Konkordat jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja w art. 91 ust. 1 stanowi, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Warto przy tym zaznaczyć, że Konkordat z 28 lipca 1993 r. od uchwalenia ustawy uzależnił tylko przepisy art. 10, odnoszące się do rezultatów małżeństwa kanonicznego na płaszczyźnie cywilnej¹⁸.

Wspomniany powyżej przepis Konkordatu – dotyczący małżeństwa kanonicznego – traktuje między innymi, że od chwili zawarcia małżeństwo kanoniczne wywiera takie skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim, jeżeli (ust. 1): między nupturientami nie istnieją przeszkody wynikające z prawa polskiego (pkt 1), złożą oni przy zawieraniu małżeństwa zgodne oświadczenie woli dotyczące wywarcia takich skutków i (pkt 2) zawarcie małżeństwa zostało wpisane w aktach stanu cywilnego na wniosek przekazany urzędowi stanu cywilnego w terminie pięciu dni od zawarcia małżeństwa; termin ten ulega przedłużeniu, jeżeli nie został dotrzymany z powodu siły wyższej, do czasu ustania tej przyczyny (pkt 3). Przepis ten stanowi *inter alia* także o orzekaniu o ważności małżeństwa kanonicznego, które to zastrzeżone jest do wyłącznej kompetencji władzy kościelnej (ust. 3), jak również o orzekaniu w sprawach małżeńskich w zakresie skutków określonych w prawie polskim, która to kompetencja przyznana została w ust. 4 sądom państwowym. Szczególnie ważny w analizowanym kontekście jest ostatni ustęp omawianego artykułu, a zatem art. 10 ust. 6, w myśl którego celem wprowadzenia w życie niniejszego

¹⁷ Por. H. Miształ, *Polskie prawo wyznaniowe. Zagadnienia wstępne, rys historyczny*, Lublin 1996, s. 77.

¹⁸ M. Winiarczyk-Kossakowska, [w:] C. Janik, P. Borecki (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, s. 117.

artykułu dokonane zostaną konieczne zmiany w prawie polskim¹⁹. Konkordat w tym miejscu zatem wprost przesądził konieczność uchwalenia ustawy krajowej, celem realizacji postanowień art. 10.

Powyższego dokonano w ramach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²⁰. Zgodnie z art. 1 par. 2 tej ustawy, małżeństwo zostaje również zawarte, gdy mężczyzna i kobieta zawierający związek małżeński podlegający prawu wewnętrznemu kościoła albo innego związku wyznaniowego w obecności duchownego oświadczą wolę jednoczesnego zawarcia małżeństwa podlegającego prawu polskiemu i kierownik urzędu stanu cywilnego następnie sporządzi akt małżeństwa. Gdy zostaną spełnione powyższe przesłanki, małżeństwo uważa się za zawarte w chwili złożenia oświadczenia woli w obecności duchownego. Dodać przy tym wypada, że zgodnie z wolą Konferencji Episkopatu Polski, wyrażoną w uchwale z dnia 4 kwietnia 1998 r., osoby, które są wiernymi Kościoła Katolickiego w Polsce i chcą zawrzeć małżeństwo konkordatowe, muszą także uzyskać dlań skutki cywilne. Duchowni co do zasady nie mogą asystować przy małżeństwach nupturientów, którzy nie chcą, aby małżeństwo to miało skutki w polskim prawie cywilnym (chyba że mają na to zgodę właściwego ordynariusza). Jednak ordynariusz miejsca może zezwolić na zawarcie małżeństwa bez skutków w polskim prawie cywilnym tylko w wyjątkowych sytuacjach i z ważnych powodów pastoralnych²¹.

Ponadto warto zwrócić uwagę na aspekt kolizyjny przepisów Konkordatu oraz polskiego prawa krajowego. W tym kontekście jako szczególnie istotny jawi się art. 91 ust. 2 ustawy zasadniczej, który traktuje, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Znajduje to swe uzasadnienie w fakcie, iż to właśnie w obu izbach polskiego parlamentu – a zatem zarówno w Sejmie, jak i w Senacie, przeprowadza się nad taką ustawą głosowanie. Izby znają zatem treść umowy międzynarodowej i w sposób świadomy – uchwalając ustawę, która upoważnia do ratyfikacji tej umowy – godzą się na jej postanowienia²². Jak wskazuje M. Winiarczyk-Kossakowska: „Konkordat zawiera liczne i różnorodne przepisy dotyczące kolizji lub związku jego przepisów z prawem polskim. Tylko dwa przepisy, mianowicie art. 8 ust. 3 i 4, przewidują prymat prawa

¹⁹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. 1998, Nr 51, poz. 318.

²⁰ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. 1964, Nr 9, poz. 59.

²¹ Zob. P. Borecki, *Respektowanie polskiego konkordatu z 1993 roku – wybrane problemy*, Warszawa 2012, s. 30.

²² Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 109.

polskiego nad konkordatem. Mianowicie przepisy prawa polskiego mogą wyłączać, w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny, konkordatową swobodę sprawowania kultu publicznego, bez zezwolenia władz państwowych, poza miejscami przeznaczonymi przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych”²³.

Powyższe nie stoi jednak w sprzeczności z prymatem Konstytucji, jako aktu nadrzędnego wobec wszystkich innych regulacji – czy to krajowych, czy to właśnie międzynarodowych. Zwracał na to wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując między innymi, iż zagwarantowane w przywołanym powyższej art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego, w tym: umów o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach” – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, w tym do Konkordatu. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania²⁴.

PODSUMOWANIE

Przegląd zagadnień dokonany powyżej stanowi jedynie próbę zasygnalizowania opisanych w nim, wybranych kwestii oraz syntetycznej ich analizy. Stanowić może cenny przyczynek do pogłębionej refleksji oraz debaty nad pozycją ustrojową Kościoła Katolickiego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również naświetla podstawowe regulacje prawa polskiego, mające w kontekście Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. ważne znaczenie. Nieprzypadkowo w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej znajduje się odwołanie do Boga, jak również nie jest przypadkowa szczególna pozycja w Polsce Kościoła Katolickiego, który przyczynił się do ochrony narodowej tożsamości, dziedzictwa i kultury, dając również schronienie

²³ Szerzej patrz: M. Winiarczyk-Kossakowska, [w:] C. Janik, P. Borecki (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, s. 118.

²⁴ Wyr. TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 490.

walczącym z totalitarnym rządem komunistycznym działaczom opozycji demokratycznej w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia przy tym wolność sumienia i wyznania, wprost w swym art. 53 ust. 1 stanowiąc, że każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Wolność tę zalicza się do prawo oraz wolności o osobistym charakterze i przysługuje każdemu – a zatem nie tylko obywatelom polskim, lecz również wszystkim osobom, w tym również dzieciom – niezależnie od kraju pochodzenia czy wyznania, które na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przebywają²⁵. Kościoły i inne związki wyznaniowe funkcjonujące w Polsce, a jest ich obecnie łącznie 15, regulują swoje stosunki z Państwem poszczególnymi ustawami partykularnymi. Konkordat natomiast jest o tyle szczególny, że dotyczy największej grupy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Jego podmiotem są bowiem katolicy, którym zapewnia on ochronę wskazanych tam wolności oraz wyraża w ich imieniu zobowiązania, przyjęte na siebie przez polskie władze²⁶. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest pod względem aksjologicznym w ocenie niektórych przedstawicieli doktryny nihilistyczna, natomiast otwiera ona porządek prawny państwa polskiego i bez wątpienia stanowi jego ostoję, u której fundamentów leży poszanowanie wartości religijnych oraz etycznych, uwzględniwszy przy tym przywołany wyżej pluralizm światopoglądowy, jak również religijny obecnego społeczeństwa²⁷.

²⁵ Por. P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Warszawa 2016, s. 278.

²⁶ Zob. B. Górowska, [w:] M. Bielecki (red.), *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych*, Lublin 2011, s. 123.

²⁷ J. Krukowski, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, Lublin 2004, s. 83.

MATEUSZ ROJEWSKI

L'AUTORE È DOTTORANDO PRESSO L'ISTITUTO DI SCIENZE GIURIDICHE
DELL'ACCADEMIA POLACCA DELLE SCIENZE
CONSULENTE LEGALE PRESSO LA CAMERA DISTRETTUALE
DEI CONSULENTI LEGALI DI VARSAVIA

RELAZIONI TRA LA REPUBBLICA DI POLONIA E LA CHIESA CATTOLICA ALLA LUCE DEL CONCORDATO DEL 28 LUGLIO 1993 E DI ALTRI ATTI GIURIDICI SELEZIONATI - QUESTIONI SELEZIONATE

INTRODUZIONE

Il Concordato del 28 luglio 1993 concluso tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, pur essendo giuridicamente un accordo internazionale, ha anche una profonda dimensione sociale e politica. Infatti, la sua firma coronò un lungo e faticoso processo di normalizzazione delle relazioni tra la Chiesa cattolica e lo Stato polacco. Il precedente accordo internazionale con la Santa Sede (Concordato del 10 febbraio 1925) era stato strappato dal Governo provvisorio di unità nazionale il 12 settembre 1945. L'allora Repubblica Popolare di Polonia non era uno Stato sovrano, il che rendeva molto difficile la normalizzazione delle relazioni con la Chiesa. Lo stesso avvenne anche dopo il crollo dell'URSS: il Concordato del 28 luglio 1993 fu ratificato solo dopo quasi cinque anni. L'8 gennaio 1998, il Sejm (camera bassa del parlamento) della Repubblica di Polonia approvò una legge che autorizzava il Presidente a ratificare l'Accordo Concordatario. Il Senato espresse il suo consenso mediante la risoluzione del 21 gennaio dello

stesso anno, coronata dalla firma del Presidente della Repubblica di Polonia il 23 febbraio 1998.¹

Dopo 68 anni, quindi, lo Stato polacco e la Chiesa cattolica misero ordine nei loro rapporti reciproci. In una dichiarazione pubblicata il 26 agosto 1993, i vescovi polacchi espressero la loro gratitudine alla Santa Sede e al Governo della Repubblica di Polonia per aver portato a termine i lavori per la sottoscrizione del documento in questione, che dopo tanto tempo andò finalmente a regolare i rapporti giuridici tra una comunità religiosa e una comunità politica. In effetti, l'oggetto del Concordato costituisce la totalità delle questioni sia istituzionali che individuali sulla linea di confine tra la Chiesa cattolica e lo Stato polacco. Il preambolo del Concordato indica anche, aspetto che vale la pena sottolineare, le fonti di questo accordo internazionale, come i principi universali del diritto internazionale (per la Chiesa e lo Stato), i principi costituzionali (per lo Stato), nonché i documenti del Concilio Vaticano II riguardanti la libertà religiosa e il rapporto tra la Chiesa e la comunità politica, e le disposizioni del diritto canonico (per la Santa Sede)².

IL CONCORDATO ALLA LUCE DELLE REGOLAMENTAZIONI COSTITUZIONALI

Per cominciare, va sottolineato che il Concordato - in quanto accordo internazionale - è legge universalmente vincolante in Polonia. Ai sensi dell'articolo 87 comma 1 della Costituzione della Repubblica di Polonia³, le fonti del diritto universalmente vincolante della Repubblica di Polonia sono: Costituzione, leggi, accordi internazionali ratificati e regolamenti. Inoltre, le fonti del diritto universalmente vincolante della Repubblica di Polonia sono, nell'ambito di operatività delle autorità che le hanno istituite, gli atti di diritto locale. In questo contesto, va notato che gli accordi internazionali costituiscono una categoria diversa. Gli accordi internazionali che devono essere ratificati - questo è il tipo di accordo di cui ci occupiamo nel caso del Concordato - sono tra le fonti di diritto universalmente vincolanti. Pertanto, il Concordato ha uno status giuridico speciale - appartiene a quel gruppo di accordi internazionali la cui ratifica può avvenire solo sulla base del consenso espresso in una legge o in un referendum nazionale. Il Consiglio

¹ Cfr. W. Góralski, *Konkordat polski*, Warszawa 1998, p. 12.

² *Ibidem*, p. 22.

³ Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1997, n. 78, voce 483

dei Ministri è responsabile della conclusione degli accordi internazionali, mentre il Presidente è responsabile dell'atto di ratifica. La ratifica è un processo ufficiale che deve essere approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.⁴

Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 4, della Costituzione della Repubblica di Polonia, tuttavia, le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono definite da un accordo internazionale concluso con la Santa Sede e dallo statuto. Già a questo punto vale la pena notare che la Santa Sede è l'unico soggetto di diritto internazionale menzionato nella Legge fondamentale polacca. La disposizione citata impone alle autorità pubbliche l'obbligo di regolare i loro rapporti con la Chiesa cattolica attraverso un accordo internazionale - ma le autorità pubbliche non sono obbligate a farlo a tutti i costi (se non altro in caso di mancanza di volontà da parte della Chiesa cattolica o di mancato accordo sul contenuto dell'accordo). La decisione finale sulla ratifica o sulla cessazione dell'accordo spetta al Presidente della Repubblica di Polonia. Oltre all'accordo internazionale, il rapporto dello Stato polacco con la Chiesa cattolica è regolato anche da leggi. Attualmente, si tratta principalmente della Legge sulla relazione dello Stato con la Chiesa cattolica nella Repubblica di Polonia⁵, ma ci sono anche diverse altre leggi che definiscono queste relazioni in dettaglio, e sono⁶:

1. legge sul finanziamento dell'Università Cattolica di Lublino a carico del bilancio statale⁷,
2. legge sul finanziamento della Pontificia Università Giovanni Paolo II di Cracovia a carico del bilancio statale⁸,
3. legge sul finanziamento dell'Accademia Cattolica di Varsavia a carico del bilancio statale⁹,
4. legge sul finanziamento della Pontificia Facoltà di Teologia di Breslavia a carico del bilancio statale¹⁰,

⁴ Vedi P. Radziejewicz [w:] P. Tuleja (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, p. 286.

⁵ Legge del 17 maggio 1989 sul rapporto tra lo Stato e la Chiesa cattolica nella Repubblica di Polonia, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1989, n. 29, voce 154.

⁶ Cfr. M. Olszówka [in:] M. Safjan, L. Bosek (ed.), *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz*, Warszawa 2016, p. 679.

⁷ Legge del 14 giugno 1991 sul finanziamento dell'Università Cattolica di Lublino a carico del bilancio statale, G.U. „Dziennik Ustaw” n. 61, voce 259 e succ. mod.

⁸ Legge del 26 giugno 1997 sul finanziamento della Pontificia Università Giovanni Paolo II di Cracovia a carico del bilancio statale, G.U. „Dziennik Ustaw” n. 103, voce 650 e succ. mod.

⁹ Legge del 5 aprile 2006 sul finanziamento dell'Accademia Cattolica di Varsavia a carico del bilancio statale, G.U. „Dziennik Ustaw” n. 94, voce 648.

¹⁰ Legge del 5 aprile 2006 sul finanziamento della Pontificia Facoltà di Teologia di Breslavia a carico del bilancio statale, G.U. „Dziennik Ustaw” n. 94, voce 649.

5. legge sul finanziamento della Scuola Superiore di Filosofia e Pedagogia "Ignatianum" di Cracovia a carico del bilancio statale¹¹.

Nonché - nell'ambito della supervisione delle facoltà di scienze ecclesiastiche - i seguenti atti giuridici:

1. legge sull'istituzione dell'Università di Opole¹²,
2. legge sull'istituzione dell'Università Cardinale Stefan Wyszyński di Varsavia¹³,
3. legge sull'istituzione dell'Università della Varmia-Masuria a Olsztyn¹⁴.

PRINCIPI COSTITUZIONALI NEL RAPPORTO TRA LO STATO POLACCO E LA CHIESA CATTOLICA

Il rapporto tra lo Stato polacco e la Chiesa cattolica si basa su una serie di principi chiave che derivano dalla legge fondamentale. Il primo di essi è il principio di uno Stato democratico di diritto, nel rispetto dei valori umani fondamentali e dei valori cristiani, che rappresentano il patrimonio spirituale della Nazione. Questo è ancorato nella Costituzione (articolo 2, articolo 30). La letteratura sull'argomento sottolinea che gli stessi valori guidano la Chiesa cattolica. Come sottolinea J. Krukowski, "il Concilio (Vaticano II - nota MR) ha proclamato la necessità di rispettare i valori umani universali come la dignità della persona umana e i diritti e le libertà che ne derivano, in particolare la libertà di religione nella vita privata e pubblica, come principio fondamentale delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa (DH 13). La Chiesa, al Concilio, ha anche espresso la sua rinuncia a tutti i privilegi che le sono stati offerti in passato dalle autorità statali e ha fatto appello a queste ultime affinché rinuncino ai privilegi di cui godono sulla base di accordi o consuetudini che limitano la libertà della Chiesa di svolgere la sua missione in relazione alla società"¹⁵.

Un altro aspetto costituzionale rilevante per il rapporto tra lo Stato polacco e la Chiesa cattolica è il principio della libertà di coscienza e di religione. Secondo

¹¹ Legge del 5 aprile 2006 sul finanziamento dell'Istituto superiore di filosofia e pedagogia "Ignatianum" di Cracovia a carico del bilancio statale, G.U. „Dziennik Ustaw” n. 94, voce 650.

¹² Legge del 10 marzo 1994 sull'istituzione dell'Università di Opole, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1994, n. 55, voce 225.

¹³ Legge del 3 settembre 1999 sull'istituzione dell'Università Cardinale Stefan Wyszyński di Varsavia, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1999, n. 79, voce 884.

¹⁴ Legge del 9 luglio 1999 sull'istituzione dell'Università di Varmia-Masuria a Olsztyn, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1999, n. 69, voce 762.

¹⁵ J. Krukowski, [w:] J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (ed.), *Katolickie zasady relacji państwo-kościół a prawo polskie*, Lublin 2015, p. 93.

l'articolo 53, comma 1, della legge fondamentale, la libertà di coscienza e di religione è garantita a tutti. A sua volta, l'articolo 53, comma 2, stabilisce che la libertà di religione comprende la libertà di professare o abbracciare una religione di propria scelta e di manifestare la propria religione individualmente o con altri, in pubblico o in privato, mediante il culto, la preghiera, la partecipazione a riti, la pratica e l'insegnamento. La libertà di religione comprende anche il possesso di templi e altri luoghi di culto secondo le esigenze dei credenti e il diritto delle persone di ricevere assistenza religiosa dove si trovano. Come osservato in dottrina, il contenuto del suddetto articolo della Costituzione deve essere considerato in relazione all'articolo 25 della Legge fondamentale. Tuttavia, e questo va chiarito, mentre l'articolo 25 riguarda principalmente la posizione giuridica delle istituzioni religiose e il rapporto di queste istituzioni con lo Stato, l'articolo 53 si riferisce a una libertà umana fondamentale, ovvero la libertà di coscienza e di religione. Le convinzioni religiose possono essere espresse sia collettivamente che individualmente, sia privatamente che pubblicamente. Possono anche essere insegnate. È significativo che le restrizioni alla libertà di coscienza derivino anche dalla Costituzione, e che andare oltre la lettera della Legge fondamentale in questo senso sia privo di base legale. A questo proposito, occorre richiamare l'attenzione sull'articolo 31 della Costituzione, secondo cui tutti sono tenuti a rispettare la libertà e i diritti degli altri. Nessuno può essere costretto a fare ciò che la legge non gli impone di fare (articolo 31, comma 2). Le limitazioni all'esercizio delle libertà e dei diritti costituzionali possono essere emanate solo per legge e solo se sono necessarie in uno Stato democratico per la sua sicurezza o l'ordine pubblico, o per la protezione dell'ambiente, della salute e della morale pubblica, o delle libertà e dei diritti altrui. Tali limitazioni non possono pregiudicare l'essenza delle libertà e dei diritti (articolo 31, comma 3). Nel contesto in esame, quanto sopra dovrebbe portare alla conclusione che ognuno, nell'esercizio della propria inalienabile libertà di coscienza, è tenuto a rispettare i diritti e le libertà degli altri, e quindi anche la libertà di religione. Allo stesso modo, nell'esercizio della propria libertà di religione, deve rispettare la libertà di coscienza degli altri.¹⁶

¹⁶ Cfr. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, p. 73.

IMPORTANZA E POSIZIONE DEL CONCORDATO NEL SISTEMA DEL DIRITTO POLACCO

I concordati vengono stipulati con gli Stati in cui vive un gruppo di cattolici e in cui l'autorità secolare dichiara la propria disponibilità a cooperare per il bene della collettività. L'obiettivo dei concordati è l'eliminazione delle tensioni sociali e la cooperazione a prescindere dalle convinzioni religiose di chi è al potere e di chi è governato, e quindi della popolazione in generale¹⁷. Come già indicato nel presente elaborato, il Concordato, in quanto accordo internazionale ratificato, è una fonte di diritto universalmente vincolante nella Repubblica di Polonia. La Costituzione, all'articolo 91, comma 1, stabilisce che un accordo internazionale ratificato, una volta promulgato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Polonia, costituisce parte dell'ordinamento giuridico interno ed è direttamente applicabile, sempre che la sua applicazione non dipenda dalla promulgazione di una legge. A questo proposito, vale la pena notare che il Concordato del 28 luglio 1993 ha subordinato alla promulgazione di una legge solo le disposizioni dell'articolo 10, relative ai risultati di un matrimonio canonico sul piano civile¹⁸.

La citata disposizione del Concordato - relativa al matrimonio canonico - stabilisce, tra l'altro, che dal momento della sua conclusione, un matrimonio canonico ha gli stessi effetti della conclusione di un matrimonio secondo il diritto polacco se (comma 1): non vi sono impedimenti derivanti dalla legge polacca tra gli sposi (punto 1), essi dichiarino, alla conclusione del matrimonio, di voler produrre tali effetti, e (punto 2) la conclusione del matrimonio viene trascritta nei registri dello stato civile su richiesta presentata all'ufficio dello stato civile entro cinque giorni dalla conclusione del matrimonio; tale termine è prorogato, se non è stato rispettato per causa di forza maggiore, fino a quando tale causa cessa (punto 3). Questa disposizione prevede anche, tra l'altro, l'accertamento della validità di un matrimonio canonico, che è riservato alla competenza esclusiva dell'autorità ecclesiastica (comma 3), nonché l'accertamento delle questioni matrimoniali nell'ambito degli effetti definiti dalla legge polacca, competenza conferita ai tribunali statali nel comma 4. Particolarmente importante nel contesto in esame è l'ultimo paragrafo dell'articolo in questione, ossia l'articolo 10,

¹⁷ Cfr. H. Misztal, *Polskie prawo wyznaniowe. Zagadnienia wstępne, rys historyczny*, Lublin 1996, p. 77.

¹⁸ M. Winiarczyk-Kossakowska, [in:] C. Janik, P. Borecki (ed.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, p. 117.

comma 6, secondo il quale saranno apportate le modifiche necessarie alla legge polacca per attuare questo articolo¹⁹. Il Concordato, quindi, ha esplicitamente previsto la necessità di emanare una legge nazionale per attuare le disposizioni di cui all'art. 10.

Quanto sopra è stato eseguito nell'ambito del Codice della famiglia e della tutela²⁰. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della suddetta legge, il matrimonio è contratto anche quando un uomo e una donna contraggono un matrimonio regolato dalla legge interna di una chiesa o di un'altra associazione religiosa. 2 della suddetta legge, il matrimonio è contratto anche quando un uomo e una donna che contraggono un matrimonio regolato dalla legge interna di una chiesa o di un'altra associazione religiosa, in presenza di un ecclesiastico, dichiarano la loro volontà di contrarre contestualmente un matrimonio regolato dalla legge polacca e il responsabile dell'ufficio anagrafe redige successivamente un atto di matrimonio. Se sono soddisfatti i requisiti di cui sopra, il matrimonio si considera celebrato al momento della dichiarazione di volontà in presenza di un membro del clero. Va aggiunto che, secondo la volontà della Conferenza episcopale polacca espressa nella risoluzione del 4 aprile 1998, le persone che sono credenti della Chiesa cattolica in Polonia e vogliono contrarre un matrimonio concordatario devono ottenere anche gli effetti civili. Di norma, il clero non può assistere a matrimoni di nuptuari che non vogliono che il matrimonio abbia effetti secondo la legge civile polacca (a meno che non abbiano il consenso dell'ordinario competente). Tuttavia, l'ordinario locale può consentire un matrimonio senza conseguenze civili polacche solo in situazioni eccezionali e per importanti ragioni pastorali²¹.

Inoltre, vale la pena di notare l'aspetto del conflitto di leggi tra le disposizioni del Concordato e il diritto interno polacco. In questo contesto, l'articolo 91, comma 2, della legge fondamentale polacca appare particolarmente significativo, in quanto stabilisce che un accordo internazionale ratificato con il consenso preventivo espresso in una legge prevale su una legge, se quest'ultima non può essere conciliata con l'accordo. Ciò è giustificato poiché in entrambe le camere del Parlamento polacco - ossia il Sejm e il Senato - tale atto è oggetto di votazione. Le camere sono quindi a conoscenza del contenuto dell'accordo internazionale e, in modo consapevole - approvando una legge che autorizza la ratifica dell'accordo

¹⁹ Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, sottoscritto a Varsavia il 28 luglio 1993, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998, n. 51, voce 318.

²⁰ Legge del 25 febbraio 1964 Codice della famiglia e della tutela, G.U. „Dziennik Ustaw” 1964, n. 9, voce 59.

²¹ Vedi P. Borecki, *Respektowanie polskiego konkordatu z 1993 roku – wybrane problemy*, Warszawa 2012, p. 30.

- ne accettano le disposizioni²². Come sottolinea M. Winiarczyk-Kossakowska: “Il Concordato contiene numerose e diverse disposizioni riguardanti il conflitto o il rapporto delle sue disposizioni con il diritto polacco. Solo due disposizioni, ossia l'articolo 8, commi 3 e 4, prevedono il primato del diritto polacco sul Concordato. In particolare, le disposizioni della legge polacca possono escludere, in particolare per motivi di sicurezza e di ordine pubblico, la libertà concordataria di celebrare il culto pubblico, senza il permesso delle autorità statali, al di fuori dei luoghi designati dall'autorità ecclesiastica competente per celebrare il culto e seppellire i defunti”²³.

Quanto sopra, tuttavia, non contraddice il primato della Costituzione come atto superiore a tutte le altre norme - siano esse nazionali o internazionali. La Corte Costituzionale ha ripetutamente richiamato l'attenzione su questo punto, indicando, tra l'altro, che il primato dell'applicazione degli accordi internazionali garantiti dal citato articolo 91, comma 2, della Costituzione, ratificati sulla base di un'autorizzazione di legge o adottati in modalità di referendum autorizzativo a livello nazionale, tra cui: gli accordi sul trasferimento di competenze “in determinate materie” – di fronte a disposizioni di leggi non co-applicabili - non porta direttamente (e in nessuna misura) al riconoscimento di un analogo primato di tali accordi sulle disposizioni della Costituzione. La Costituzione rimane quindi - in virtù del suo potere speciale - la legge suprema della Repubblica di Polonia su tutti gli accordi internazionali che vincolano la Repubblica di Polonia, Concordato compreso. In virtù della supremazia della forza giuridica derivante dall'articolo 8, comma 1, della Costituzione, esso gode, sul territorio della Repubblica di Polonia, della priorità di validità e applicazione²⁴.

RIEPILOGO

La rassegna delle questioni presentate nell'articolo è solo un tentativo di segnalare le questioni selezionate qui descritte e di analizzarle sinteticamente. Può essere un valido contributo a una riflessione e a un dibattito più approfonditi sulla posizione costituzionale della Chiesa cattolica nella Costituzione della Repubblica di Polonia, oltre a evidenziare le norme fondamentali del diritto polacco,

²² Cfr. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, p. 109.

²³ Per approfondimenti: M. Winiarczyk-Kossakowska [w:] C. Janik, P. Borecki (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, p. 118.

²⁴ Sentenza della Corte Costituzionale dell'11 maggio 2005 r., num. R.G. K 18/04, [in:] M. Zubik (ed.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, p. 490.

che sono di grande importanza nel contesto del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia del 28 luglio 1993. Non è un caso che il preambolo della Costituzione della Repubblica di Polonia contenga un riferimento a Dio. Allo stesso modo, non è frutto del caso la posizione speciale in Polonia della Chiesa cattolica, che ha contribuito alla protezione dell'identità, del patrimonio e della cultura nazionali, fornendo anche un rifugio agli attivisti dell'opposizione democratica che lottavano contro il governo totalitario comunista nel periodo della Repubblica Popolare di Polonia.

In questo modo, la Costituzione della Repubblica di Polonia garantisce la libertà di coscienza e di religione, affermando espressamente all'articolo 53, comma 1, che a tutti è garantita la libertà di coscienza e di religione. Questa libertà è classificata come un diritto e una libertà di natura personale ed è goduta da tutti - quindi non solo dai cittadini polacchi, ma anche da tutte le persone, compresi i bambini - indipendentemente dal loro Paese di origine o dalla religione professata, che risiedono nella Repubblica di Polonia²⁵. Le Chiese e le altre associazioni religiose operanti in Polonia, che attualmente sono in tutto 15, regolano i loro rapporti con lo Stato attraverso leggi particolari. Il Concordato, invece, è speciale in quanto riguarda il gruppo più numeroso di cittadini della Repubblica di Polonia. I suoi destinatari sono i cattolici, per i quali prevede la tutela delle libertà in esso indicate ed esprime, a loro nome, gli obblighi assunti dalle autorità polacche²⁶. La Costituzione della Repubblica di Polonia è assiologicamente nichilista, secondo alcuni esponenti della dottrina, ma apre l'ordinamento giuridico dello Stato polacco e ne costituisce indubbiamente il pilastro, al centro del quale si trova il rispetto dei valori religiosi ed etici, tenendo conto del già citato pluralismo di opinione e di religione che caratterizza la società attuale²⁷.

²⁵ Cfr. P. Sarnecki, [in:] L. Garlicki, M. Zubik (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, volume II, Warszawa 2016, p. 278.

²⁶ Zob. B. Górowska, [in:] M. Bielecki (ed.), *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych*, Lublin 2011, p. 123.

²⁷ J. Krukowski, [in:] A. Mezglewski (ed.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, Lublin 2004, p. 83.

RÓWNOUPRAWNIENIE KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH – MIT CZY FAKT? REFLEKSJA WOKÓŁ KONKORDATU

Doktryna praw człowieka, której źródło znajduje się w Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a która została przyjęta za swoją – wbrew wielowiekowemu Tradycyjnemu nauczaniu - przez Kościół katolicki, wymaga traktowania wszystkich zgodnie z m.in. zasadą równości. Wszystkich, a więc nie tylko osoby fizyczne, ale także wszelkie inne podmioty prawa, nie wyłączając z tego grona kościołów i związków wyznaniowych.

Nie można zaprzeczyć, że jednym z fundamentów aksjologicznych wyznawanej przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. jest zasada równości określona w art. 32 Konstytucji, która stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi. To ona stanowi podstawę stosunków państwa w horyzoncie wertykalnym (jednostka-państwo) i horyzontalnym (jednostka-jednostka). Niemniej jednak, rozdział I Konstytucji – w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że zawiera zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Polski – w art. 25 ust. 1 stanowi, że *Kościóły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione*. Art. 25 ust. 5 stanowi podstawę prawną regulacji stosunków w relacji państwo – podmioty konfesyjne, stanowiąc, że *stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami*. Zaś już art. 25 ust. 4 Konstytucji, jako przepis o charakterze *lex specialis* wobec art. 25 ust. 5, wyróżnia Kościół katolicki poprzez przyjęcie,

że *stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy,*

W dyskursie naukowym pojawiają się wątpliwości czy na gruncie powyższych przepisów można utrzymać, że równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych faktycznie istnieje, skoro już sam ustrojodawca dokonał – przy najmniej na gruncie redakcyjnym – pewnego rozróżnienia w tym zakresie. W związku z tym, powstaje pytanie czy wskazanie przez ustrojodawcę oddzielnego trybu regulowania stosunków w relacji państwo – Kościół Katolicki mieści się w zasadzie równouprawnienia?

Aby odpowiedzieć na to pytanie należy zdefiniować, czym jest zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

Na początek należy wskazać, że ze względu na uznaną podmiotowość prawnomiędzynarodową Stolicy Apostolskiej cieszy się ona jednym z jej przymiotów, jakim jest *ius tractatum*, a więc prawo do zawierania umów międzynarodowych dwustronnych lub wielostronnych. Umowy te nazywa się konkordatami i regulują one – co do zasady – pozycję prawną Kościoła katolickiego w państwie, które układa się ze Stolicą Apostolską. Dlatego też, art. 25 ust. 4 Konstytucji ustanowił, że relacje między państwem polski, a Kościołem katolickim będzie regulować umowa międzynarodowa, czyli konkordat.

U podstaw zawarcia konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską, a Rzeczpospolitą Polska legły przesłani natury politycznej, socjologicznej i historycznej. *Motywy politycznym jest wola trwałego i harmonijnego uregulowania wzajemnych stosunków między Kościołem i państwem w Polsce w nowych warunkach ustrojowych. Za przesłankę natury socjologicznej uznać należy fakt, iż religia katolicka jest wyznawana przez większość społeczeństwa polskiego – około 95% współczesnego społeczeństwa należy do Kościoła Katolickiego. Racjami natury historycznej są:*

1. *konstruktywna rola, jaką Kościół odegrał w tysiącletnich dziejach Państwa Polskiego;*
2. *doniosłość wkładu, jaki papież Jan Paweł II wniósł we współczesne dzieje Polski;*
3. *uznanie przez Państwo wkładu Kościoła w rozwój osoby ludzkiej i jej praw. Są to wartości podstawowe dla wszystkich ludzi, zarówno chrześcijan, jak i niechrześcijan, wierzących i niewierzących¹.*

¹ J. Piechowicz, *Konkordat a Konstytucja RP*, s. 888, www.wspia.eu/file/20284/81PIECHO+WICZ+JOANNA.pdf

Zawarcie Konkordatu było emanacją woli Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji (1991-1993), który był zdominowany przez środowiska wywodzące się z Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” i w większym lub mniejszym stopniu odwołujące się do nauczania społecznego Kościoła, bądź – co najmniej – podkreślające jego rolę w historii Polski². Zaś jego ratyfikacja nastąpiła dopiero przez Sejm III kadencji (1997-2001), gdy do władzy znowu wróciło środowisko postsolidarnościowe³.

W związku z uchwaleniem Konstytucji RP w 1997 r. zastosowanie znalazły jej przepisy dotyczące inkorporacji prawa międzynarodowego do krajowego porządku prawnego, tj. ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Sejm. Ratyfikacja odbyła się na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP⁴. Konsekwencją ratyfikacji Konkordatu stał się fakt, iż zaczął on być źródłem prawa powszechnie obowiązującego obok Konstytucji, ustaw i rozporządzeń⁵. Konkordat, jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, staje się zgodnie z art. 91 ust. 1 po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, częścią krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Ponadto, zgodnie z art. 91 ust. 2 umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwa przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Derogacja aktu prawnego nie dającego się pogodzić z umową międzynarodową – tu z Konkordatem – jest ostatecznym środkiem rozstrzygnięcia kolizji dwóch norm różnego rzędu, ponieważ istnieją możliwości pośrednie. Pogląd, który znajduje uzasadnienie w zasadach wykładni prawa przyjmuje, że najpierw *należałoby podjąć próbę pogodzenia ustawy z konkordatem. Mogłoby to polegać na nowelizacji ustawy, a gdyby takiej nowelizacji nie podjęto, należałoby dokonać odpowiedniej wykładni przepisów ustawy w duchu zgodnym z postanowieniami tej umowy*⁶.

² *Zawarcie Konkordatu nie narusza również suwerenności państwa, jeżeli państwo z własnej woli podejmuje decyzję o jego zawarciu, tak jak w odniesieniu do każdej innej umowy międzynarodowej dotyczącej poszanowania praw człowieka, których adresatami – w tym przypadku – są obywatele państwa będący jednocześnie – zgodnie ze swym przekonaniem – członkami Kościoła katolickiego; [za] J. Piechowicz, op. cit., s. 897.*

³ Sejm II kadencji (1993-1997) był zdominowany przez postkomunistów, którzy nie wyrażali aprobaty dla idei ratyfikacji Konkordatu.

⁴ Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy: wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji.

⁵ Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP: Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

⁶ J. Piechowicz, op. cit., s. 890.

Jak słusznie zauważa Paweł Bała *najważniejszą kwestią wynikającą z takiego uregulowania było to, że konkordat podlegał regulacjom jak umowa międzynarodowa i nie mógł być jednostronnie zmieniony. Zmian w obowiązujących regulacjach sytuacji prawnej Kościoła katolickiego dokonuje się zwykle w drodze negocjacji i konsensusu z Państwem Watykańskim*⁷. Nadto, trzeba podkreślić, że jedną z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada *pacta sunt servanda* wyrażona w art. 9 Konstytucji RP stanowiącym, że *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*, co dodatkowo wzmocnienia pozycję umów międzynarodowych – w tym Konkordatu – w polskim porządku prawnym.

Wybitny polski konstytucjonalista Piotr Tuleja stwierdza, że *konkretyzacja wolności sumienia i religii, w szczególności określenie jej granic, następuje w wielu aktach normatywnych prawa krajowego*⁸. (...) *W przypadku Kościoła katolickiego jest to ratyfikowana umowa międzynarodowa między Polską a Stolicą Apostolską*⁹. (...) *Odrębny charakter ma regulacja pozycji Kościoła katolickiego ze względu na podmiotowość międzynarodową Stolicy Apostolskiej. Z powyższego wynika przewidziana w art. 25 ust. 4 Konstytucji RP uregulowanie stosunków między Polską a Stolicą Apostolską, oprócz ustawy także w ratyfikowanej umowie międzynarodowej. Umowa ta, ratyfikowana przez Polskę, określa przede wszystkim stosunki państwa polskiego ze Stolicą Apostolską i status Kościoła katolickiego w prawie wewnętrznym. Ma ona też bezpośrednie znaczenie dla osób wyznania katolickiego. (...) Powyższa umowa nazywana konkordatem, ma też podwójne znaczenie dla polskiego systemu prawa. Z jednej strony zawiera zobowiązania międzynarodowe państwa polskiego, których musi ono dotrzymać, z drugiej jest źródłem prawa krajowego, obowiązuje bezpośrednio, co oznacza, iż jej postanowieniami jest związany ustawodawca, inne organy prawotwórcze i organy stosujące prawo*¹⁰.

Należy wskazać, że termin „równouprawnienie” występuje w Konstytucji RP tylko raz i odnosi się on do pozycji kościołów i związków wyznaniowych. Doktryna prawa konstytucyjnego spiera się co do celu, jaki miało spełniać wprowadzenie tego pojęcia na grunt ustawy zasadniczej, a to z tego powodu, że zasada równości została wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP: *Wszyscy wobec prawa są równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*

⁷ P. Bała, *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych w Polsce*, "Doctrina. Studia społeczno-polityczne" 2008, nr 5, s. 10.

⁸ Chodzi o ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancji wolności sumienia i wyznania i ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹ P. Tuleja, [w] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, wyd. 8, 2011, s. 121.

¹⁰ *Ibidem*, s. 124-125.

Wprowadzenie terminu „równouprawnienie” obok „równości” uzasadnia pytania, czy zabieg dokonany przez ustrojodawcę był celowy i miał służyć podkreśleniu różnicy znaczeniowej obu pojęć, co zresztą spotkałoby się z potwierdzeniem w jednej z zasad wykładni Konstytucji RP, że terminy identyczne użyte w różnych jednostkach redakcyjnych ustawy zasadniczej oznaczają treściowo to samo, a terminy zbliżone, choć różne należy w treści różnicować. Ponadto, jeśli odpowiedź na to pytanie byłaby twierdząca to należałoby doprecyzować, czy termin „równouprawnienie” miał posłużyć podkreśleniu i wzmocnieniu równości podmiotów konfesyjnych, czy też przeciwnie – otworzyć drogę do jego zróżnicowania.

Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego rozróżnia dwa zasadnicze poglądy w tej sprawie. Pierwszy pogląd oznacza identyczność sytuacji prawnej podmiotów konfesyjnych wyrażoną w równouprawnieniu, które oznacza równość uprawnień i wolności chronionych prawnie – *zamyśłem ustrojodawcy miało być zatem zagwarantowanie w sposób najpełniejszy tożsamości praw i obowiązków określających pozycję prawną kościołów i innych związków wyznaniowych, które muszą być identyczne, czyli nie "takie same", jak zakłada zasada równości, lecz "te same"*¹¹. Konsekwencją tak przyjętego stanowisko byłoby wykluczenie możliwości dyferencjacji pozycji podmiotów konfesyjnych ze względu na tzw. cechę istotną, która służy określeniu podmiotów podobnych właśnie ze względu na tą cechę i dokonanie zróżnicowania ich pozycji prawnej. Co więcej, *postulat identyczności pozycji prawnej wszystkich związków religijnych (jako podmiotów podobnych) zakłada również pogląd utrzymujący, że art. 25 ust. 1 Konstytucji RP nie oznacza ani równości dystrybutywnej, ani parytetowej, lecz jednakowość uprawnień, co wyraża się w sformułowaniu "skoro jeden, to i drugi"*¹².

Drugi pogląd – dominujący w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego – odrzuca tak egalitarne pojmowanie terminu „równouprawnienie”, które można podsumować jako nakaz identycznego określania sytuacji prawnej i traktowania kościołów i związków wyznaniowych. Jak wskazuje M. Olszówka autorka tego poglądu *podkreślając różnice zachodzące pomiędzy związkami religijnymi, w konsekwencji akcentują aksjomat równego traktowania podmiotów podobnych i nierównego traktowania podmiotów niepodobnych z punktu widzenia określonej cechy relewantnej dla danej regulacji prawnej*¹³. Katalog cech, które można uznać

¹¹ M. Olszówka, *Komentarz do art. 25*, [w] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 662.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

za relewantne (istotne), a więc takie, które umożliwiają różnicowanie pozycji podmiotów konfesyjnych, ma charakter otwarty obejmujący m.in. tradycję i dziedzictwo narodowe, misję kościoła lub związku religijnego, stosunek do ochrony życia ludzkiego, lub nauczanie moralne.

Silnych argumentów na rzecz możliwości różnicowania sytuacji prawnej Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych dostarcza nam wykładnia art. 25 Konstytucji RP. Można by rozważania w przedmiocie równouprawnienia, bądź nierównouprawnienia zamknąć w stwierdzeniu, że art. 25 ust. 1 Konstytucji RP *expressis verbis* stanowi o równouprawnieniu kościołów i związków wyznaniowych. Jednakowoż, rekonstrukcja brzmienia normy prawnej bardzo rzadko ogranicza się do jednego przepisu prawnego. Tak jest i w tym przypadku, gdyż aby dokonać prawidłowego zrekonstruowania normy prawnej będącej podstawą kształtowania relacji podmiotów konfesyjnych z państwem należy odwołać się do art. 25 ust. 4 i 5. Jak zauważa Marcin Olszówka *ratio legis art. 25 ust. 4–5 jest zatem wyłączenie „kościół oraz związków wyznaniowych” spod „ciasnego gorsetu” zasady równouprawnienia i umożliwienie dyferencjacji pozycji prawnej związków religijnych o indywidualnie uregulowanym statusie normatywnym. Gdyby ustrojodawca rzeczywiście chciał wprowadzić bezwzględnie równouprawnienie wszystkich związków religijnych, to zrezygnowałby z ustanowienia w art. 25 ust. 4 i 5 suplementu do równouprawnienia o bardzo wątpliwej jakości – tak aby status wszystkich związków religijnych wynikał z tej samej ustawy (tych samych ustaw)¹⁴.*

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że polski ustrojodawca rozstrzygnął na gruncie Konstytucji, że relacje państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są realizowane na podstawie zasady bilateralności, którą należy dekodować z art. 25 ust. 4 (*Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy*) i ust. 5 (*Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami*). Wskazane przepisy mają charakter *leges speciales* wobec art. 25 ust. 1 (*Kościóły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione*). Jak słusznie stwierdza Marcin Olszówka *polski model zasady bilateralności można zdefiniować jako indywidualne i w pełni konsensualne kształtowanie stosunków państwa z konkretnym związkiem religijnym. Wskazuje na to przede wszystkim wykładnia celowościowa art. 25 ust. 5 Konstytucji. W myśl tego przepisu obie strony – dobrowolnie – rozpoczynają rokowania, prowadzą negocjacje oraz*

¹⁴ M. Olszówka, *Kilka uwag o (nie)równouprawnieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, "Studia Politologiczne" 2012, vol 23, s. 251.

podpisują umowę, na podstawie której parlament może uchwalić ustawę. Opisany w ten sposób mechanizm prawny stwarza formalne (proceduralne) gwarancje stabilności partykularnej sytuacji normatywnej podmiotu konfesyjnego w państwie, zapewniając równocześnie Radzie Ministrów swobodę prowadzenia polityki wyznaniowej¹⁵. W konsekwencji, indywidualny i konsensualny sposób budowania relacji między państwem, a podmiotem konfesyjnej otwiera drogę do indywidualizacji, a więc zróżnicowania, jakości tej relacji ze względu na ten podmiot, którego ona dotyczy.

Stanowisko doktryny znajduje odzwierciedlenie w poglądach orzeczniczych polskiego Trybunału Konstytucyjnego¹⁶, jakie zajął w serii orzeczeń wydawanych w sprawach dotyczących materii wolności sumienia i religii. TK w wyroku o sygn. K 13/02 w sprawie konstytucyjności niektórych przepisów ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, gdzie wybrzmiało, iż uregulowanie w art. 25 Konstytucji pozycji ustrojowej podmiotów konfesyjnych w sposób całościowy służy podkreśleniu ich szczególnego statusu, a także dopuszczono możliwość różnicowania tego statusu na podstawie cechy relewantnej: *fakt, że zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych została wyrażona w art. 25 ust. 1 Konstytucji, koresponduje z ich szczególnym statusem konstytucyjnym. Regulacja konstytucyjna zawarta w art. 25 w sposób całościowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem kościołów i z tego względu nie zachodzi potrzeba odwoływania się w tym zakresie do art. 32 Konstytucji. Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oznacza, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji¹⁷.*

W powyższym wyroku TK zauważył, że uchwalenie ustaw partykularnych, tj. regulujących pozycję prawną poszczególnych podmiotów konfesyjnych, na podstawie umów uprzednio zawartych przez te podmioty z rządem polskim implikują konieczność prowadzenia negocjacji w celu dostosowania ustawodawstwa

¹⁵ *Ibidem*, s. 248-249; Zob. szerzej: M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 31-45; W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009 s. 482; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6

¹⁶ Polski sąd konstytucyjny wyposażony w kompetencję do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r. o sygn. K 13/02, pkt III.1 uzasadnienia. Takie samo stanowisko zajął TK w wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r. o sygn. K 55/07, pkt III.7 uzasadnienia oraz w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r. o sygn. K 3/09, pkt III.3.2 uzasadnienia.

do potrzeb i charakteru kościoła, bądź związku wyznaniowego: *Jednym z celów omawianej regulacji konstytucyjnej, stwarzającej obowiązek negocjowania rozwiązań prawnych dotyczących danego kościoła z jego przedstawicielami, jest dostosowanie treści ustawodawstwa dotyczącego spraw wyznaniowych do specyfiki poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Wyklucza to identyczność rozwiązań dotyczących poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Prawodawca konstytucyjny zakłada tym samym różnicowanie regulacji prawnych w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione odmienną sytuacją faktyczną poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Zasada równouprawnienia, w zakresie objętym zaskarżonym przepisem, realizuje się w konsekwencji również przez uzgodnienie, w wyniku negocjacji, regulacji prawnych uwzględniających historyczne ukształtowanie sytuacji kościołów i związków wyznaniowych*¹⁸.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 55/07 w sprawie zasad finansowania szkolnictwa wyznaniowego odniósł się do aksjologicznego źródła zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych: *podstawą aksjologiczną równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych jest identyczna indywidualna godność wyznawców wszystkich religii, urzeczywistniana w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym. Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych ma w założeniu gwarantować każdemu człowiekowi poszanowanie jego godności oraz pełnej i równej wolności sumienia i wyznania*¹⁹. Dalej w tym orzeczeniu Trybunał wywodził, iż *zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych ma szczególne znaczenie w kontekście zasady współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Państwo, współdziałając z kościołami i związkami wyznaniowymi, musi przestrzegać tej zasady konstytucyjnej*²⁰.

Co więcej, w powyższym wyroku polski sąd konstytucyjny zauważa, że wprowadzenie rozróżnienia terminologicznego w art. 25 (równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych, a art. 32 Konstytucji (zasada równości) dopuszcza możliwość dyferencjacji statusu prawnego podmiotów konfesyjnych, a także – co ważniejsze – że nie można z zasady równouprawnienia wywodzić ekspektatywy uzyskania równości, a nadto, iż próby przełamania przez państwo nierówności pomiędzy podmiotami konfesyjnymi, godziłoby w zasadą bezstronności państwa w sprawie przekonań religijnych: *rozróżnienie terminologiczne wprowadzone w art.*

¹⁸ Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r. o sygn. K 13/02, pkt III.10 uzasadnienia. Takie samo stanowisko zajął TK w wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r. o sygn. K 55/07, pkt III.7 uzasadnienia.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r. o sygn. K 55/07, pkt III.7 uzasadnienia. Takie samo stanowisko zajął TK w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. K 3/09, pkt III.3.2 uzasadnienia, a także w wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. o sygn. U 10/07, pkt V.5 uzasadnienia.

²⁰ Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r. o sygn. K 55/07, pkt III.7 uzasadnienia.

25 Konstytucji akcentuje fakt, że różnicowanie kościołów i związków wyznaniowych jest nieuniknione. Jednocześnie zwraca się uwagę, że zasady równouprawnienia nie można pojmować jako tworzącej ekspektatywę uzyskania faktycznej równości²¹. Władze publiczne nie powinny podejmować działań zmierzających do usuwania faktycznych nierówności pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi, ponieważ działania takie naruszałyby zasadę bezstronności państwa w zakresie przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych²².

Zasada bilateralności została opisana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie Komisji Majątkowej w którym stwierdził, że do istotnych elementów konstytucyjnego statusu kościołów i związków wyznaniowych należy zasada stanowienia regulacji prawnych dotyczących kościołów i związków wyznaniowych w drodze dwustronnej. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską oraz ustawy. Stosunki między Państwem a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacjom instytucjonalnej pozycji kościołów i związków wyznaniowych, zamieszczonym w art. 25 Konstytucji, ustrojodawca nadał postać zasady ustrojowej. Wobec tego interpretacja innych przepisów konstytucyjnych powinna być prowadzona w sposób zapewniający im maksymalną możliwość realizacji²³.

Bardzo istotne uwagi w powyższym wyroku Trybunał poczynił w kontekście konsekwencji jakie wynikają z zasady równouprawnienia podmiotów konfesyjnych: konsekwencją wolności religijnej jest równouprawnienie instytucjonalne kościołów i związków wyznaniowych. Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, w płaszczyźnie ustrojowej, wyklucza możliwość ustanowienia religii państwowej i nadania państwu charakteru wyznaniowego.

Trybunał Konstytucyjny również w tym wyroku rozwijał pogląd w przedmiocie różnicowania kościołów i związków wyznaniowych na podstawie cechy relewantnej: Treścią zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych na gruncie Konstytucji jest założenie, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe mające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Zasada ta zakłada zarazem odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie mają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji (por. wyrok z 2 kwietnia

²¹ Zob. J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (Elementy prawa i praktyki)*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, C. Janik (red.), Toruń 2005, s. 67.

²² Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r. o sygn. K 55/07, pkt III.7 uzasadnienia

²³ Wyrok TK z dnia z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. K 3/09, pkt III.3.2 uzasadnienia.

2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28). Z takiego ujęcia wynika zakaz dyskryminacji i uprzywilejowania kościołów w sprawie, w której wszystkie mają określone przez prawo wymogi. Ale nie oznacza to, że nie są dopuszczalne konstytucyjnie pewne zróżnicowania statusu poszczególnych wyznań. Zróżnicowanie kościołów i związków wyznaniowych wynika z art. 25 ust. 4 stanowiącego, że stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem Katolickim określają nie tylko ustawy, ale także umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską. W tym kontekście Trybunał pragnie podkreślić, że zasady równouprawnienia instytucjonalnego nie można pojmować jako zasady tworzącej ekspektatywę uzyskania równości faktycznej²⁴. Co więcej, zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych nie zakłada identycznego traktowania wszystkich związków wyznaniowych. Stanowi ona gwarancję, że organy władzy publicznej stworzą ramy prawne, które umożliwią realizację równouprawnienia, w zależności od właściwości i cech poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Trybunał jest świadomy tego, że zróżnicowania prawne mogą wynikać z różnic faktycznych pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi. Zasada równouprawnienia nie tworzy ekspektawy uzyskania równości faktycznej. W ocenie Trybunału tam, gdzie istnieją różnice między kościołami i związkami wyznaniowymi, podmioty te należy potraktować w sposób odmienny. Między kościołami i związkami wyznaniowymi mogą zachodzić różnice wynikające ze zróżnicowania faktycznej liczby wyznawców i stopnia ugruntowania poszczególnych wspólnot w dziejach państwa²⁵.

W doktrynie pojawia się pogląd, że Konkordat jako umowa międzynarodowa wymagająca upoważnienia Sejmu do jej podpisania jest formą dobrowolnego samoograniczenia własnej suwerenności przez państwo. Dobrowolną, ponieważ ustrojodawca sam ustanowił obowiązek określenia statusu konstytucyjnego Kościoła katolickiego poprzez zawarcie umowy międzynarodowej (Konkordatu), a samoograniczenie, ponieważ każda umowa międzynarodowa jest wynikiem

²⁴ Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. K 3/09, pkt III.3.3 uzasadnienia.

²⁵ Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. K 3/09, pkt III.3.5.2.1 uzasadnienia

negocjacji i osiągnięcia konsensu, a więc w naturalny sposób musi pójść do pogodzenia interesów dwóch układających się stron²⁶.

Zmierzając ku podsumowaniom, warto przytoczyć w ramach konkluzji rozważania Pawła Bały: *Uprzywilejowanie organizacji Kościoła Konstytucja RP tak dalece usankcjonowała, że wewnętrzną suwerenność państwa wyraźnie samoograniczyła, podważając kolejny raz zasadę „bezstronności” wobec przekonań deklarowanych w ust. 2²⁷. Wynika to m.in. z chęci pogodzenia tradycji modelu „ocierającego” się o wyznaniowy, który funkcjonował w II RP, z tendencjami pluralistycznego i laickiego państwa demokratycznego. Ustrojodawca chyba postawił przed sobą zadanie pogodzenia tych dwóch skrajnych tendencji. Konsekwentnie odmawiano Kościołowi katolickiemu pozycji >primus inter pares<, lecz dualizm regulacji sytuacji prawnej związków, z uprzywilejowaniem Kościoła katolickiego na tle innych związków wyznaniowych, dowodzi niespójności w regulacjach przyjętych przez twórców Konstytucji. Kościołowi katolickiemu ze względów ideologicznych odmówiono roli szczególnej, a jednocześnie nie zdecydowano się na całkowitą recepcję rozwiązań skrajnie republikańskich, których ojczyzną była Francja. Takie „mieszane” uregulowanie byłoby zupełnie niezrozumiałe dla narodu polskiego, którego związki z rzymskim katolicyzmem są wyjątkowe i niezwykle silne²⁸.*

Reasumując, art. 25 Konstytucji RP całościowo reguluje konstytucyjną pozycję kościołów i związków wyznaniowych – czyni tak w szczególności ze względu na wyrażoną w ust. 1 zasadę równouprawnienia podmiotów konfesyjnych. Orzecznictwo polskiego sądu konstytucyjnego, zbieżne zresztą z doktryny

²⁶ Powstało pytanie: jakie skutki prawne rodzi umowa międzynarodowa wymagająca upoważnienia Sejmu do jej podpisania, a jakie ustawa zwykła? Czy wpływ państwa na realizację obu aktów prawnych był taki sam, czy zróżnicowany? W przypadku ustawy zwykłej państwo było suwerenne w uchwalaniu aktów prawnych regulujących stosunki wewnętrzne. W zawieraniu umów międzynarodowych było tylko jedną ze stron. Ratyfikowana umowa międzynarodowa była w świetle art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP drugim po konstytucji źródłem prawa. Jeżeli art. 25 ust. 4 zobligował państwo do ułożenia stosunków w formie konkordatu z Kościołem rzymskim działającym na jego terytorium, to państwo jako takie dobrowolnie ograniczyło swoją suwerenność i złamało zapisaną w ust. 1 zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Sprzeczność powyższa nie wynika z tego, że tylko Kościół katolicki posiadał zwierzchnictwo uznane za podmiot prawa międzynarodowego, ale na przepisie konstytucyjnym, z którego wynikał nakaz zawarcia umowy międzynarodowej; P. Bała, Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych w Polsce, "Doctrina. Studia społeczno-polityczne" 2008, nr 5.

²⁷ T. Pieronek, *Zapis do przyjęcia, po decyzji Komisji Konstytucyjnej*, „Słowo” 23 kwietnia 1995, [w:] J. Kornaś (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej”, 2000, nr 548, s. 31.

²⁸ P. Bała, *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych w Polsce*, "Doctrina. Studia społeczno-polityczne" 2008, nr 5, s. 11.

polskiej nauki prawa konstytucyjnego, formułuje kilka poglądów, które w sposób węzłowy doprecyzowują powyższe zagadnienie.

Po pierwsze, aksjologicznym źródłem zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych jest to, że przyrodzona godność osobista ich wyznawców i zasada ta ma służyć urzeczywistnieniu jej i pełnej wolności sumienia i religii. Po drugie, zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oznacza, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające cechę relewantną z punktu widzenia danej regulacji powinny być traktowane równo. Zaś te które tej cechy nie posiadają powinny być traktowane w sposób odmienny. Po trzecie, zasada wyrażona w art. 25 ust. 5 Konstytucji wymagająca uchwalenie ustaw partykularnych regulujących pozycję podmiotu konfesyjnego, z którym uprzednio rząd polski zawarł umowę w sposób naturalny powoduje konsekwencję w postaci możliwości różnicowania pozycji różnych podmiotów. Po czwarte, rozróżnienie terminologiczne wyrażone w art. 25 i art. 32 w sposób naturalny prowadzi dopuszczenia rozróżnienia pozycji podmiotów konsekwencji. Nie są one równe, lecz posiadają równe prawa, ponieważ równouprawnienie nie tworzy ekspektatywy uzyskania faktycznej równości. Po piąte, zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych wyklucza istnienie kościoła religii państwowej i jej charakteru narodowego.

Kościół katolicki w Polsce z przyczyn wymienionych wyżej nie może stanowić kościoła państwowego, a wiara rzymsko-katolicka nie może stanowić wyznania narodowego. Ustrojodawca jednak dopuścił możliwość różnicowania statusu konstytucyjnego poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych, co wynika nie tylko z zasady równouprawnienia, ale również zasadę bilateralnego kształtowania pozycji podmiotu konfesyjnego w polskim porządku prawnym. W ten sposób Konkordat, będąc umową międzynarodową cieszy się przymiotem źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce (art. 87), a także jest bezpośrednio stosowana i ma pierwszeństwo przed ustawami (art. 91), a to wszystko jest pochodną ogólnej zasady natury ustrojowej, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega prawa międzynarodowego (art. 9). Dzięki temu, Kościół katolicki cieszy się sposobem uregulowania swojej pozycji w Rzeczypospolitej Polskiej nieznanym innym kościołom i związkom wyznaniowym. Sposób ten mieści się w ramach zasady równouprawnienia, co dobrze widać przez pryzmat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, choć z pozoru wydawać by się mogło, że jest wręcz przeciwnie.

DOTT. PATRYK PALCZEWSKI

DIPARTIMENTO DI DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO
E SISTEMI POLITICI CONTEMPORANEI, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
E AMMINISTRAZIONE DELL'UNIVERSITÀ CARDINALE STEFAN WYSZYŃSKI

PARITÀ DI DIRITTI DELLE CHIESE E DELLE ASSOCIAZIONI RELIGIOSE - MITO O REALTÀ? RIFLESSIONI SUL CONCORDATO

La dottrina dei diritti umani, che trae origine dalla Grande Rivoluzione Francese e che è stata adottata come propria - contrariamente a secoli di insegnamento tradizionale - dalla Chiesa cattolica, richiede, tra l'altro, che tutti siano trattati secondo il principio di parità dei diritti. Tutti, pertanto non solo gli individui ma anche tutti gli altri soggetti del diritto, senza escludere le chiese e le associazioni religiose.

Non si può negare che uno dei fondamenti assiologici della Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997 sia il principio di parità dei diritti sancito dall'articolo 32 della Costituzione, il quale afferma che tutti sono uguali davanti alla legge. È questo che costituisce la base delle relazioni dello Stato sul piano verticale (individuo-Stato) e orizzontale (individuo-individuo). Tuttavia, il Capitolo I della Costituzione - che nella dottrina del diritto costituzionale si presume contenga i principi del sistema politico e socio-economico della Polonia - all'articolo 25, comma 1, afferma che *le Chiese e le altre associazioni religiose sono uguali davanti alla legge*. L'articolo 25, comma 5, fornisce la base giuridica per la regolamentazione delle relazioni tra lo Stato e le entità confessionali, stabilendo che *le relazioni tra la Repubblica di Polonia e le altre chiese e associazioni religiose sono definite da leggi adottate sulla base di accordi conclusi dal Consiglio dei ministri con i loro rappresentanti competenti*. L'art. 25 comma 4 della Costituzione, in quanto disposizione avente natura di *lex specialis* rispetto all'art. 25 comma

5, differenzia la situazione della Chiesa cattolica, partendo dal presupposto che *le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono definite da un accordo internazionale concluso con la Santa Sede e dalle leggi,*

Nel dibattito accademico ci si chiede se, sulla base delle disposizioni sopracitate, si possa sostenere che l'uguaglianza dei diritti delle chiese e delle associazioni religiose esista effettivamente, visto e considerato il fatto che il legislatore stesso ha già compiuto - almeno a livello redazionale - una certa distinzione a questo proposito. In relazione a ciò, è lecito chiedersi se la designazione da parte del legislatore di una modalità separata di regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica rientri nel principio della parità di diritti.

Per rispondere a questo interrogativo è necessario definire cosa sia il principio di parità dei diritti delle chiese e delle associazioni religiose.

Per cominciare, occorre sottolineare che, in virtù della riconosciuta soggettività giuridica internazionale della Santa Sede, essa gode di uno dei suoi attributi, lo *ius tractatum*, ossia il diritto di concludere accordi internazionali bilaterali o multilaterali. Questi accordi sono chiamati concordati e regolano - in linea di principio - la posizione giuridica della Chiesa cattolica nello Stato che conclude un accordo con la Santa Sede. Pertanto, l'art. 25 comma 4 della Costituzione ha stabilito che le relazioni tra lo Stato polacco e la Chiesa cattolica saranno regolate da un accordo internazionale, ossia da un concordato.

Il concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia si basa su premesse di natura politica, sociologica e storica. *Il motivo politico è la volontà di regolare in modo permanente e armonioso le relazioni reciproche tra la Chiesa e lo Stato in Polonia, nelle nuove condizioni di sistema. La motivazione sociologica consiste nel fatto che la religione cattolica è professata dalla maggioranza della società polacca, giacché circa il 95% della società contemporanea appartiene alla Chiesa cattolica. Le motivazioni di natura storica sono:*

1. *il ruolo costruttivo che la Chiesa ha svolto nella storia millenaria dello Stato Polacco;*
2. *l'importanza del contributo di Papa Giovanni Paolo II alla storia contemporanea della Polonia;*
3. *il riconoscimento da parte dello Stato del contributo della Chiesa allo sviluppo della persona umana e dei suoi diritti. Si tratta di valori fondamentali per tutti gli uomini, cristiani e non cristiani, credenti e non credenti¹.*

¹ J. Piechowicz, *Konkordat a Konstytucja RP*, p. 888, www.wspia.eu/file/20284/81PIECHO_WI-CZ+JOANNA.pdf.

La conclusione del Concordato è stata un'emanazione della volontà del Sejm della Repubblica di Polonia del primo mandato (1991-1993), dominato da ambienti provenienti dal Sindacato Autonomo Indipendente “Solidarność” e che si rifacevano, in misura maggiore o minore, all'insegnamento sociale della Chiesa, o - almeno - sottolineavano il suo ruolo storico nella storia polacca². La sua ratifica, tuttavia, è avvenuta solo con il Sejm del terzo mandato (1997-2001), quando l'ambiente post-solidaristico era tornato al potere³.

Con la promulgazione della Costituzione della Repubblica di Polonia nel 1997, sono state applicate le sue disposizioni sull'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento giuridico interno, ossia la ratifica di un accordo internazionale da parte del Sejm. La ratifica è avvenuta sulla base dell'art. 89, comma 1, della Costituzione della Repubblica di Polonia⁴. La conseguenza della ratifica del Concordato è stata che esso ha iniziato a essere una fonte di diritto universalmente vincolante accanto alla Costituzione, alle leggi e ai decreti.⁵ Il Concordato, in quanto accordo internazionale ratificato, diventa, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, dopo la sua promulgazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Polonia, parte dell'ordinamento giuridico interno ed è direttamente applicabile, a meno che la sua applicazione non dipenda dalla promulgazione di una legge. Inoltre, ai sensi dell'art. 91 comma 2, un contratto internazionale ratificato con il previo consenso di una legge prevale su una legge se questa è inconciliabile con il contratto stesso. La deroga di un atto inconciliabile da un accordo internazionale - in questo caso il Concordato - è il mezzo ultimo per risolvere un conflitto tra due norme di ordine diverso, non esistendo possibilità intermedie. L'opinione, che trova giustificazione nei principi dell'interpretazione giuridica, ammette che si debba innanzitutto *tentare di conciliare la legge con il Concordato*. *Questo potrebbe consistere in un emendamento alla legge e, se tale emendamento non*

² *La conclusione del Concordato, inoltre, non viola la sovranità dello Stato se lo Stato decide di concluderlo di propria volontà, come nel caso di qualsiasi altro accordo internazionale riguardante il rispetto dei diritti umani, i cui destinatari - in questo caso - sono cittadini dello Stato che sono anche - secondo il loro credo - membri della Chiesa cattolica;* da, J. Piechowicz, op. cit., p. 897.

³ Il Sejm del secondo mandato (1993-1997) è stato dominato dai post-comunisti che non approvavano l'idea di ratificare il Concordato.

⁴ La ratifica da parte della Repubblica di Polonia di un accordo internazionale e la sua disdetta richiedono il consenso preventivo espresso in una legge se l'accordo riguarda: libertà, diritti o doveri civili definiti nella Costituzione.

⁵ Secondo l'articolo 87 della Costituzione della Repubblica di Polonia: Le fonti del diritto universalmente vincolante della Repubblica di Polonia sono: Costituzione, leggi, accordi internazionali ratificati e decreti.

*fosse intrapreso, le disposizioni della legge dovrebbero essere interpretate correttamente in uno spirito coerente con le disposizioni di questo accordo*⁶.

Come nota giustamente Paweł Bała *la questione più importante che emergeva da tale regolamentazione era che il concordato era soggetto a regolamentazione come un accordo internazionale e non poteva essere modificato unilateralmente. Le modifiche alle norme esistenti sulla situazione giuridica della Chiesa cattolica venivano solitamente apportate attraverso negoziati e definizione di un quadro comune con lo Stato della Città del Vaticano*⁷. Inoltre, va sottolineato che uno dei principi costituzionali della Repubblica di Polonia è il principio *pacta sunt servanda*, espresso nell'articolo 9 della Costituzione della Repubblica di Polonia, secondo cui *la Repubblica di Polonia osserva il diritto internazionale vincolante per essa*, il che rafforza ulteriormente la posizione degli accordi internazionali - compreso il Concordato - nell'ordinamento giuridico polacco.

L'eminente costituzionalista polacco Piotr Tuleja afferma che *la concretizzazione della libertà di coscienza e di religione, in particolare la delimitazione dei suoi limiti, avviene in molti atti normativi del diritto nazionale*⁸. (...) *Nel caso della Chiesa cattolica, si tratta dell'accordo internazionale ratificato tra la Polonia e la Santa Sede*⁹. (...) *La regolamentazione della posizione della Chiesa cattolica in considerazione della soggettività internazionale della Santa Sede ha un carattere differente. Da quanto sopra deriva che la regolamentazione delle relazioni tra la Polonia e la Santa Sede, come previsto dell'art. 25 comma 4 della Costituzione della Repubblica di Polonia, oltre che dalla Legge, è prevista anche in base a un accordo internazionale ratificato. Questo accordo, ratificato dalla Polonia, determina in primo luogo le relazioni dello Stato polacco con la Santa Sede e lo status della Chiesa cattolica nel diritto interno. Ha anche un significato diretto per le persone di fede cattolica. (...) Il suddetto accordo, chiamato concordato, ha anche un doppio ruolo per l'ordinamento giuridico polacco. Da un lato, contiene obblighi internazionali dello Stato Polacco, che deve rispettare, dall'altro, è una fonte di diritto interno, è direttamente vincolante, il che significa che le sue disposizioni vincolano il legislatore, gli altri organi legislativi e gli organi che applicano la legge*¹⁰.

⁶ J. Piechowicz, *op. cit.*, p. 890,

⁷ P. Bała, *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonanych religijnych w Polsce*, "Doctrina. Studia społeczno-polityczne" 2008, n. 5, p. 10.

⁸ Si tratta della Legge del 17 maggio 1989 sulle garanzie della libertà di coscienza e di religione e della Legge del 17 maggio 1989 sulle relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica nella Repubblica di Polonia

⁹ P. Tuleja [in] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, ed. 8, 2011, p. 121.

¹⁰ *Ibidem*, p. 124-125.

Va sottolineato che il concetto di “parità dei diritti” ricorre solo una volta nella Costituzione della Repubblica di Polonia e si riferisce alla posizione delle chiese e delle associazioni religiose. La dottrina del diritto costituzionale contesta lo scopo dell'introduzione di questo concetto nella Legge fondamentale, e questo perché il principio di uguaglianza è espresso nell'art. 31, comma 1, della Costituzione della Repubblica di Polonia: Tutte le persone davanti alla legge sono uguali. *Tutti hanno diritto alla parità di trattamento da parte delle autorità pubbliche.*

L'introduzione del termine „parità dei diritti” accanto a „uguaglianza” porta a domandarsi se la procedura eseguita dal legislatore fosse intenzionale e mirasse a sottolineare la differenza di significato tra i due termini. Ciò sarebbe confermato da uno dei principi di interpretazione della Costituzione della Repubblica di Polonia, secondo cui termini identici utilizzati in diverse unità editoriali della Costituzione significano lo stesso concetto in termini di contenuto, e termini che sono simili, anche se diversi nel contenuto, dovrebbero essere differenziati. Inoltre, se la risposta a questa domanda fosse affermativa, bisognerebbe chiarire se il termine „parità dei diritti” è volto a sottolineare e rafforzare l'uguaglianza dei soggetti confessionali o, al contrario, ad aprire la strada alla sua differenziazione.

La dottrina del diritto costituzionale polacco distingue due punti di vista fondamentali su questo tema. Il primo di essi indica l'identità della situazione giuridica delle entità confessionali espressa nella parità dei diritti, ossia l'uguaglianza dei diritti e delle libertà protetti dalla legge – *l'intenzione del legislatore era quindi quella di garantire la massima identità possibile dei diritti e degli obblighi che definiscono la posizione giuridica delle chiese e delle altre associazioni religiose, i quali devono essere identici, cioè non “analoghi”, come presuppone il principio di uguaglianza, ma “gli stessi”*¹¹. Una conseguenza di tale posizione sarebbe quella di escludere la possibilità di differenziare la posizione delle entità confessionali sulla base della cosiddetta caratteristica essenziale, che serve a definire entità simili proprio sulla base di tale caratteristica e a differenziare la loro posizione giuridica. Inoltre, *il postulato dell'identità della posizione giuridica di tutte le associazioni religiose (in quanto soggetti simili) presuppone anche l'approccio secondo cui l'art. 25 comma 1 della Costituzione della Repubblica di Polonia non implica né l'uguaglianza distributiva né l'uguaglianza paritaria, bensì l'uguaglianza dei diritti, che si esprime nella formulazione “poiché l'uno è anche l'altro”*¹².

¹¹ M. Olszówka, *Komentarz do art. 25 [in] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, Warszawa 2016, p. 662.

¹² *Ibidem*, p. 662.

Il secondo punto di vista - dominante nella dottrina del diritto costituzionale polacco - rifiuta una tale comprensione egualitaria del termine „parità dei diritti”, che può essere riassunta come un ordine di definire la situazione giuridica e il trattamento delle chiese e delle associazioni religiose in modo identico. Come sottolinea M. Olszówka, i fautori di questo approccio, *sottolineando le differenze tra le associazioni religiose, enfatizzano di conseguenza l'assioma dell'uguaglianza di trattamento tra soggetti simili e della disuguaglianza di trattamento tra soggetti dissimili dal punto di vista di una certa caratteristica rilevante per una determinata norma giuridica*¹³. Il catalogo delle caratteristiche che possono essere considerate rilevanti (fondamentali), ossia quelle che permettono di differenziare la posizione dei soggetti confessionali, è aperto e comprende, tra l'altro, la tradizione e il patrimonio nazionale, la missione di una chiesa o di un'associazione religiosa, l'attitudine alla protezione della vita umana o l'insegnamento morale.

Forti argomenti a favore della possibilità di differenziare la situazione giuridica della Chiesa cattolica e delle altre associazioni religiose sono forniti dall'interpretazione dell'art. 25 della Costituzione della Repubblica di Polonia. La discussione sulla parità o sulla non parità dei diritti potrebbe essere chiusa affermando che l'art. 25 comma 1 della Costituzione della Repubblica di Polonia prevede *expressis verbis* l'uguaglianza dei diritti delle chiese e delle associazioni religiose. Tuttavia, la ricostruzione della formulazione di una norma giuridica è molto raramente limitata a una singola disposizione legale. È questo il caso anche in questo caso, poiché per ricostruire correttamente la norma giuridica su cui si basano i rapporti delle entità confessionali con lo Stato, è necessario fare riferimento all'art. 25, commi 4 e 5. Come osserva Marcin Olszówka, *la ratio legis dell'art. 25, commi 4 e 5, è quindi quella di escludere le “chiese e le associazioni religiose” dallo “stretto corsetto” del principio di uguaglianza dei diritti e di consentire la differenziazione della posizione giuridica delle associazioni religiose con uno status normativo regolato individualmente. Se il legislatore avesse voluto veramente introdurre l'uguaglianza assoluta per tutte le associazioni religiose, si sarebbe astenuto dallo stabilire nell'art. 25, commi 4 e 5, un supplemento all'uguaglianza di qualità molto discutibile - in modo che lo status di tutte le associazioni religiose derivi dalla stessa legge (o dalle stesse leggi)*¹⁴.

Non è senza significato che il legislatore polacco abbia deciso, sulla base della Costituzione, che le relazioni dello Stato con le chiese e le altre associazioni

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ M. Olszówka, *Kilka uwag o (nie)równouprawieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, "Studia Politologiczne" 2012, vol 23, p. 251.

religiose si realizzano sulla base del principio della bilateralità, il quale deve essere decodificato dall'art. 25, comma 4 (*Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono definite da un accordo internazionale concluso con la Santa Sede e dagli statuti*) e comma 5 (*Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e le altre chiese e associazioni religiose sono definite da statuti approvati sulla base di accordi conclusi dal Consiglio dei Ministri con i loro rappresentanti competenti*). Le suddette norme hanno il caratter di *leges speciales* dell'articolo 25, comma 1 (*Le Chiese e le altre associazioni religiose godono di pari diritti*). Come afferma giustamente Marcyn Olszówka, *il modello polacco del principio di bilateralità può essere definito come una configurazione individuale e pienamente consensuale delle relazioni dello Stato con una specifica associazione religiosa. Ciò è indicato soprattutto da un'interpretazione mirata dell'art. 25, comma 5, della Costituzione. Secondo questa disposizione, entrambe le parti - volontariamente - entrano in trattative, conducono negoziati e firmano un accordo sulla base del quale il Parlamento può approvare una legge. Il meccanismo giuridico così descritto crea garanzie formali (procedurali) per la stabilità della situazione normativa particolaristica dell'entità confessionale nello Stato, garantendo al contempo la libertà del Consiglio dei Ministri di condurre la politica confessionale*¹⁵. Di conseguenza, il modo individuale e consensuale di costruire la relazione tra lo Stato e il soggetto confessionale apre la strada all'individualizzazione, e quindi alla differenziazione, della qualità di questa relazione in relazione al soggetto interessato.

La posizione della dottrina si riflette nelle opinioni giurisprudenziali della Corte Costituzionale¹⁶ polacca, in una serie di sentenze emesse in casi riguardanti la libertà di coscienza e di religione. La Corte Costituzionale, nella sentenza rif. K 13/02 sulla costituzionalità di alcune disposizioni della legge sulle relazioni tra lo Stato e la Chiesa ortodossa autocefala polacca, ha affermato che la regolamentazione della posizione sistemica delle entità confessionali nell'articolo 25 della Costituzione in modo completo serve a sottolineare il loro status speciale e consente la possibilità di differenziare questo status sulla base di una caratteristica rilevante: *il fatto che il principio della parità di diritti per le chiese e le associazioni religiose sia stato espresso nell'articolo 25 comma 1 della Costituzione corrisponde*

¹⁵ *Ibidem* p. 248-249; Per approfondimenti: M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, p. 31–45; W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [in:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (ed.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, p. 482; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, q. 6

¹⁶ Corte Costituzionale polacca competente per il controllo della costituzionalità degli atti normativi.

al loro status costituzionale speciale. La norma costituzionale contenuta nell'articolo 25 disciplina in modo esaustivo le questioni relative all'uguaglianza delle chiese e quindi non è necessario fare riferimento all'articolo 32 della Costituzione a questo proposito. Il principio della parità di diritti delle chiese e delle associazioni religiose sta a significare che tutte le chiese e le associazioni religiose che condividono una caratteristica essenziale comune devono essere trattate allo stesso modo. Allo stesso tempo, il principio presuppone un trattamento diverso per le chiese e le associazioni religiose che non condividono una caratteristica essenziale comune dal punto di vista della normativa in questione¹⁷.

Nella sentenza sopraccitata, la Corte Costituzionale ha osservato che la promulgazione di leggi particolari, ossia destinate a regolare la posizione giuridica di singole entità confessionali, sulla base di accordi precedentemente conclusi da queste entità con il governo polacco, implica la necessità di condurre negoziati per adattare la legislazione alle esigenze e al carattere della chiesa o dell'associazione confessionale: *Uno degli obiettivi della norma costituzionale in questione, che prevede l'obbligo di negoziare le soluzioni giuridiche relative a una determinata chiesa con i suoi rappresentanti, è quello di adattare il contenuto della legislazione in materia confessionale alla specificità delle singole chiese e associazioni religiose. Ciò esclude soluzioni identiche per le singole chiese e associazioni religiose. Il legislatore costituzionale presuppone quindi la differenziazione delle norme giuridiche nella misura in cui ciò è giustificato dalla diversa situazione di fatto delle singole chiese e associazioni religiose. Il principio della parità di trattamento, nella misura in cui è contemplato dalla disposizione contestata, si realizza di conseguenza anche concordando, a seguito di negoziati, norme giuridiche che tengano conto dello sviluppo storico della situazione delle chiese e delle associazioni religiose¹⁸.*

La Corte Costituzionale, nella sentenza rif. K 55/07 sui principi di finanziamento dell'istruzione religiosa, ha fatto riferimento alla fonte assiologica del principio della parità dei diritti delle chiese e delle associazioni religiose: *la base assiologica dell'uguaglianza dei diritti delle chiese e delle altre associazioni religiose è l'identica dignità individuale dei seguaci di tutte le religioni, realizzata in una società democratica pluralista. La parità dei diritti delle chiese e delle*

¹⁷ Sentenza della Corte Costituzionale del 2 aprile 2003, rif. K 13/02, punto III.1 della motivazione. La stessa posizione è stata assunta dal TK nella sentenza del 14 dicembre 2009, rif. K 55/07, punto III.7 delle motivazioni, e nella sentenza dell'8 giugno 2011, rif. K 3/09, punto III.3.2 delle motivazioni.

¹⁸ Sentenza della Corte Costituzionale del 2 aprile 2003, rif. K 13/02, punto III.10 della motivazione. La stessa posizione è stata assunta dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 14 dicembre 2009, rif. K 55/07, punto III.7 delle motivazioni.

*associazioni religiose mira a garantire a ogni essere umano il rispetto della propria dignità e la piena ed eguale libertà di coscienza e di religione*¹⁹. Inoltre, in questa sentenza, la Corte ha sostenuto che *il principio dell'uguaglianza dei diritti delle chiese e delle associazioni religiose è di particolare importanza nel contesto del principio della cooperazione dello Stato con le chiese e le associazioni religiose. Lo Stato, nell'interazione con le chiese e le associazioni religiose, deve rispettare questo principio costituzionale*²⁰.

Inoltre, nella sentenza di cui sopra, la Corte Costituzionale polacca ha indicato che l'introduzione della distinzione terminologica all'art. 25 (parità dei diritti delle chiese e delle associazioni confessionali) e all'art. 32 della Costituzione (principio dell'uguaglianza) consente la possibilità di differenziare lo status giuridico dei soggetti confessionali e, soprattutto, che dal principio di uguaglianza non si può ricavare un'espressione per ottenere l'uguaglianza e, inoltre, che i tentativi dello Stato di superare la disuguaglianza tra soggetti confessionali danneggerebbero il principio di imparzialità dello Stato in materia di fedi religiose: *la distinzione terminologica introdotta nell'art. 25 della Costituzione accentua il fatto che la differenziazione delle chiese e delle associazioni religiose è inevitabile. Allo stesso tempo, si sottolinea che il principio dell'uguaglianza dei diritti non può essere inteso come un'aspettativa di uguaglianza effettiva*²¹ *Le autorità pubbliche non dovrebbero intraprendere azioni volte a rimuovere le disuguaglianze di fatto tra le chiese e le associazioni religiose, perché tali azioni violerebbero il principio dell'imparzialità dello Stato nell'ambito delle convinzioni religiose, filosofiche e ideologiche*²².

Il principio del bilateralismo è stato descritto dalla Corte Costituzionale nel caso della Commissione Patrimoniale, in cui ha affermato che *tra gli elementi essenziali dello status costituzionale delle chiese e delle associazioni religiose c'è il principio secondo cui le norme giuridiche riguardanti le chiese e le associazioni religiose sono stabilite bilateralmente. Le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono determinate da un accordo internazionale con la Santa Sede e dalle leggi. Le relazioni tra lo Stato e le altre chiese e associazioni religiose sono determinate da leggi approvate sulla base di accordi conclusi dal Consiglio dei Ministri con i loro rappresentanti competenti. La Corte Costituzionale ha affermato*

¹⁹ Sentenza della Corte Costituzionale del 14 dicembre 2009, rif. K 55/07, punto III.7 della motivazione. La stessa posizione è stata assunta dalla Corte Costituzionale nella sentenza dell'8 giugno 2011, rif. K 3/09, punto III.3.2 delle motivazioni, nonché nella sentenza del 2 dicembre 2009, rif. U 10/07, punto V.5 delle motivazioni.

²⁰ Sentenza della Corte Costituzionale del 14 dicembre 2009, rif. K 55/07, punto III.7 delle motivazioni.

²¹ Cfr. J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (Elementy prawa i praktyki)*, [in:] *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, C. Janik (ed.), Toruń 2005, p. 67.

²² *Ibidem*.

che la regolamentazione della posizione istituzionale delle chiese e delle associazioni religiose, contenuta all'articolo 25 della Costituzione, è stata data dal legislatore del sistema sotto forma di principio sistemico. Alla luce di ciò, l'interpretazione di altre disposizioni costituzionali deve essere effettuata in modo da fornire loro la massima possibilità di realizzazione²³.

La Corte ha fatto osservazioni molto importanti nella sentenza citata nel contesto delle conseguenze che derivano dal principio di parità dei diritti dei soggetti confessionali: *una conseguenza della libertà religiosa è l'uguaglianza istituzionale delle chiese e delle associazioni religiose. Il principio dell'uguaglianza delle chiese e delle altre associazioni religiose, a livello costituzionale, esclude la possibilità di istituire una religione di Stato e di dare allo Stato un carattere confessionale.*

La Corte Costituzionale ha anche sviluppato, in questa sentenza, il punto di vista sulla differenziazione delle chiese e delle associazioni religiose sulla base di una caratteristica rilevante: *Il contenuto del principio di uguaglianza delle chiese e delle associazioni religiose ai sensi della Costituzione è il presupposto che tutte le chiese e le associazioni religiose che condividono una caratteristica rilevante comune debbano essere trattate allo stesso modo. Il principio presuppone, allo stesso tempo, un trattamento diverso delle chiese e delle associazioni religiose che non condividono una caratteristica essenziale comune dal punto di vista di una determinata normativa²⁴. Da questo approccio deriva il divieto di discriminare o favorire le chiese in un caso in cui tutte hanno requisiti specificati dalla legge. Ma ciò non significa che una certa differenziazione dello status delle singole confessioni non sia costituzionalmente ammissibile. La differenziazione delle chiese e delle associazioni religiose deriva dall'art. 25, comma 4, che stabilisce che i rapporti tra la Repubblica e la Chiesa cattolica sono determinati non solo dalle leggi, ma anche da un accordo internazionale con la Santa Sede. In questo contesto, la Corte desidera sottolineare che il principio di uguaglianza istituzionale non può essere inteso come un principio che crea un'aspettativa di uguaglianza di fatto²⁵. Inoltre, il principio della parità dei diritti delle chiese e delle associazioni religiose non presuppone un trattamento identico per tutte le associazioni religiose. È una garanzia della creazione, da parte degli organi delle autorità pubbliche, di un quadro giuridico che consenta la realizzazione dell'uguaglianza dei diritti, a seconda delle caratteristiche e delle peculiarità delle singole chiese e associazioni religiose. La Corte è consapevole che le distinzioni giuridiche possono derivare*

²³ Sentenza della Corte Costituzionale dell'8 giugno 2011 rif. K 3/09, punto III.3.2 delle motivazioni.

²⁴ Cfr. Sentenza del 2 aprile 2003, rif. K 13/02, OTK ZU n. 4/A/2003, punto 28.

²⁵ Sentenza della Corte Costituzionale dell'8 giugno 2011 rif. K 3/09, pkt III.3.3 delle motivazioni.

*da differenze fattuali tra chiese e associazioni religiose. Il principio della parità di trattamento non crea l'aspettativa di ottenere l'uguaglianza di fatto. Secondo la Corte, quando esistono differenze tra chiese e associazioni religiose, queste entità devono essere trattate in modo diverso. Le differenze tra chiese e associazioni religiose possono derivare dal diverso numero di aderenti e dal grado di affermazione di ciascuna comunità nella storia dello Stato*²⁶.

Nella dottrina si ritiene che il Concordato, in quanto accordo internazionale che richiede l'autorizzazione del Sejm ai fini della sottoscrizione, sia una forma di autolimitazione volontaria della sovranità dello Stato. Volontaria, perché lo stesso legislatore costituzionale ha stabilito l'obbligo di determinare lo status costituzionale della Chiesa cattolica attraverso la conclusione di un accordo internazionale (il Concordato), e autolimitazione, perché ogni accordo internazionale è il risultato di negoziati e del raggiungimento di un consenso, e quindi deve naturalmente andare alla conciliazione degli interessi delle due parti contraenti²⁷.

Avviandoci verso il riepilogo, vale la pena citare, a mo' di conclusione, le considerazioni di Paweł Bała: *Il privilegio dell'organizzazione della Chiesa è stato sancito dalla Costituzione della Repubblica di Polonia a tal punto che la sovranità interna dello Stato è stata chiaramente autolimitata, minando ancora una volta il principio di "imparzialità" nei confronti delle credenze dichiarato al comma 2*²⁸. *Ciò è dovuto, tra l'altro, al desiderio di conciliare la tradizione del modello "quasi" confessionale che operava nella Seconda Repubblica con le tendenze di uno Stato democratico pluralista e laico. Il legislatore sembra essersi posto il compito di conciliare queste due tendenze estreme. Alla Chiesa cattolica è stata costantemente negata*

²⁶ Sentenza della Corte Costituzionale dell'8 giugno 2011, rif. K 3/09, punto III.3.5.2.1 delle motivazioni

²⁷ È sorta la domanda: quali sono gli effetti giuridici di un accordo internazionale che richiede l'autorizzazione del Sejm per la sua firma e quali quelli di una legge ordinaria? L'influenza dello Stato sull'attuazione di entrambi gli atti giuridici è la stessa o è differenziata? Nel caso della legge ordinaria, lo Stato era sovrano nell'emanazione della legislazione che regolava i rapporti interni. Nella conclusione di accordi internazionali, invece, era solo una delle parti. Un accordo internazionale ratificato era, alla luce dell'articolo 91, paragrafi 2 e 3, della Costituzione polacca, la seconda fonte di diritto dopo la Costituzione. Se l'art. 25, comma 4, obbligava lo Stato a stabilire relazioni sotto forma di concordato con la Chiesa romana operante sul suo territorio, lo Stato in quanto tale limitava volontariamente la sua sovranità e violava il principio di uguaglianza delle chiese e delle associazioni religiose sancito dal paragrafo 1. La contraddizione di cui sopra non derivava dal fatto che solo la Chiesa cattolica avesse una sovranità riconosciuta come soggetto di diritto internazionale, ma dalla disposizione costituzionale da cui derivava l'ordine di concludere un accordo internazionale. P. Bała, *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonani religijnych w Polsce*, Doctrina. Studia społeczno-polityczne 2008 5.

²⁸ T. Pieronek, *Zapis do przyjęcia, po decyzji Komisji Konstytucyjnej, „Słowo” 23 kwiecień 1995*, [in:] J. Kornaś, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej” 2000, n. 548, p. 31.

la posizione di >primus inter pares<, ma il dualismo della regolamentazione della situazione giuridica delle associazioni, con la Chiesa cattolica privilegiata rispetto alle altre associazioni religiose, dimostra l'incoerenza delle norme adottate dagli autori della Costituzione. Alla Chiesa cattolica è stato negato un ruolo speciale per ragioni ideologiche, mentre allo stesso tempo non si è optato per un'accoglienza completa delle soluzioni estremamente repubblicane, la cui patria era la Francia. Una tale regolamentazione "mista" sarebbe stata del tutto incomprensibile per la nazione polacca, la cui legame con il cattolicesimo romano è unico e fortissimo²⁹.

Riassumendo, l'articolo 25 della Costituzione della Repubblica di Polonia regola la posizione costituzionale delle chiese e delle associazioni religiose in modo completo, in particolare in virtù del principio di parità dei diritti delle entità confessionali espresso nel comma 1. La giurisprudenza della Corte Costituzionale polacca, che coincide con la dottrina della scienza polacca del diritto costituzionale, formula una serie di opinioni che chiariscono in modo nodoso la questione di cui sopra. La giurisprudenza della Corte costituzionale polacca, che coincide con la dottrina della scienza polacca del diritto costituzionale, formula una serie di punti di vista che chiariscono, in modo articolato, la questione di cui sopra.

In primo luogo, la fonte assiologica del principio della parità di trattamento delle chiese e delle associazioni religiose è l'intrinseca dignità personale dei loro aderenti e il principio è volto a realizzarla e a garantire la piena libertà di coscienza e di religione. In secondo luogo, il principio della parità di trattamento delle chiese e delle associazioni religiose significa che tutte le chiese e le associazioni religiose che possiedono una caratteristica rilevante per la normativa in questione devono essere trattate allo stesso modo. Quelle che non hanno questa caratteristica dovrebbero essere trattate in modo diverso. In terzo luogo, il principio espresso nell'art. 25 comma 5 della Costituzione, che richiede l'emanazione di leggi particolari che regolino la posizione di un'entità confessionale con la quale il governo polacco abbia precedentemente concluso un accordo, comporta naturalmente la possibilità di differenziare la posizione di varie entità. In quarto luogo, la distinzione terminologica espressa negli articoli 25 e 32 porta naturalmente a una differenziazione della posizione dei soggetti che ne derivano. Essi non sono uguali, ma hanno pari diritti, perché la parità dei diritti non crea l'aspettativa di ottenere l'uguaglianza effettiva. In quinto luogo, il principio di parità dei diritti

²⁹ P. Bała, *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych w Polsce*, "Doctrina. Studia społeczno-polityczne" 2008, n.5, p. 11.

delle chiese e delle associazioni religiose esclude l'esistenza di una chiesa della religione di Stato e il suo carattere nazionale.

La Chiesa cattolica, in Polonia, non può costituire una chiesa di Stato per le ragioni sopra menzionate e la fede cattolica romana non può costituire la confessione nazionale. Tuttavia, il legislatore ha previsto la possibilità di differenziare lo status costituzionale delle singole chiese e associazioni religiose, il che deriva non solo dal principio di uguaglianza dei diritti, ma anche dal principio della formazione bilaterale della posizione del soggetto confessionale nell'ordinamento giuridico polacco. In questo modo, il Concordato, essendo un accordo internazionale, gode dell'attributo di fonte del diritto universalmente vincolante in Polonia (art. 87), oltre ad essere direttamente applicabile e a prevalere sulle leggi (art. 91). Ciò deriva dal principio generale di natura sistemica secondo cui la Repubblica di Polonia osserva il diritto internazionale (art. 9). Di conseguenza, la Chiesa cattolica gode di un modo di regolare la propria posizione nella Repubblica di Polonia sconosciuto ad altre chiese e associazioni religiose. Questa modalità rientra nel quadro del principio di uguaglianza dei diritti, ben illustrato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, anche se in apparenza sembrerebbe vero il contrario.

DR MAGDALENA MAKSYMIAK
KATEDRA PRAWA KONSTITUCYJNEGO PORÓWNAWCZEGO
I WSPÓŁCZESNYCH SYSTEMÓW POLITYCZNYCH
UNIwersytetu KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO

PROF. UKSW DR HAB. BOGUMIŁ SZMULIK
DZIEKAN WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersytetu KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO

KONKORDAT MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ I RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ A ROZWIĄZANIA ZAWARTE W WYBRANYCH KONKORDATACH Z PAŃSTWAMI EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ. ANALIZA PORÓWNAWCZA

WSTĘP

Po zmianach na mapie politycznej Europy, do których doszło u schyłku lat 80 i początku 90 XX wieku w Europie, nowe państwa utworzone w wyniku rozpadu ZSRR oraz Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, rozpoczęły procesy kształtowania własnych porządków ustrojowych oraz stosunków międzynarodowych i dyplomatycznych. W tym kontekście uregulowano również stosunki pomiędzy państwami a Kościołem katolickim, którego reprezentantem na arenie międzynarodowej jest Stolica Apostolska. Ich wyrazem było podpisanie konkordatów.

Niniejsza praca stanowi analizę porównawczą polskiego konkordatu na tle innych rozwiązań, które zostały przyjęte w państwach Europy Środkowej

i Wschodniej. W jej ramach przeanalizowano współczesne rozumienie i znaczenie konkordatu na arenie międzynarodowej, określono tło zawarcia tego rodzaju umów międzynarodowych przez Stolicę Apostolską z państwami regionu oraz dokonano analizy komparatystycznej i prawnej postanowień zawartych w Konkordacie między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską a innymi, wybranymi państwami byłego bloku komunistycznego i byłej Jugosławii.

W tym miejscu warto również zadać pytania badawcze, na które autorzy postarają się udzielić odpowiedzi, a mianowicie: jaką rolę spełniło zawarcie konkordatów przez państwa regionu oraz jaka jest ocena ich wprowadzenia z perspektywy 30 lat?

POJĘCIE „KONKORDATU” I TŁO JEGO ZAWIERANIA Z PAŃSTWAMI EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Konkordat ukształtował się w ramach europejskiej kultury prawnej. Ma swoje podłoże w chrześcijańskim dualizmie polityczno-religijnym i bogatą historię prawną, która przez lata ulegała modyfikacjom. Zgodnie z literą prawa międzynarodowego, pojęcie to oznacza uroczystą umowę międzynarodową, która jest zawierana pomiędzy Stolicą Apostolską z jednej strony, a najwyższymi organami władzy państwowej ze strony drugiej. Zostaje ona zawarta zgodnie z zasadami publicznego prawa międzynarodowego. Jej przedmiotem jest uregulowanie spraw dotyczących obu stron (w szczególności działalności Kościoła katolickiego na terytorium umawiającego się państwa), które wywierają skutki na nich nawzajem¹.

Stolica Apostolska, prowadząc tzw. „politykę konkordatową” miała na celu ułożenie stosunków z państwami, za ich zgodą, które umożliwiłyby Kościołowi katolickiemu prowadzenie misji ewangelizacyjnej. Ich forma była różnorodna ze względu na nowe wyzwania podyktowane przemianami ustrojowymi, wynikającymi z rozbitcia ówczesnego porządku światowego. Oczywiście jest, że w przypadku państw nowopowstałych należało te stosunki i relacje nawiązać. Nie bez potrzeby przemodelowania tej współpracy z państwami już istniejącymi. Celem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich zarówno u siebie, jak i w państwach podporządkowanych, tworzących blok państw socjalistycznych,

¹ S. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 167; za: J. Krukowski, *Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny” 2000, nr 43/3-4, s. 387-388; J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2017, s. 228-230.

była radykalna zmiana i odcięcie się od Kościoła katolickiego a nawet ateizacja społeczeństwa. Zwalczano nie tylko wszelkie przejawy religijności, ale również niszczone wszelkie struktury kościelne, poprzez odrzucenie religii i traktowanie jej jako zabobonu².

Drogi do nawiązania stosunków dyplomatycznych i uregulowania relacji państwo- Kościół katolicki były różne. Wiązało się to z różnicami w demografii wyznaniowej państwa, kulturze, nastawieniem społecznym czy zmian politycznych w państwach. Oczywistym jest, że te państwa, w których większość obywateli deklarowało przynależność do Kościoła katolickiego, zmiany te były łatwiejsze. Inaczej sytuacja wyglądała w przypadku państw wielowyznaniowych z mniejszością katolicką³.

Początkowym etapem było nawiązanie stosunków dyplomatycznych. Pierwszym państwem w regionie, które tego dokonała była Polska. 26 sierpnia 1989 r. papież Jan Paweł II namaścił arcybiskupa Józefa Kowalczyka na nuncjusza apostolskiego w Polsce, natomiast ambasadorem nadzwyczajnym i pełnomocnym polski przy Watykanie mianowano Jerzego Kuberskiego⁴. Ten pewnego rodzaju precedens pozwolił otworzyć w drogę państwom regionu do zawarcia oficjalnych stosunków ze Stolicą Apostolską⁵.

Państwa regionu, które w tym czasie kształtowały swoją tożsamość oraz ustrój, przechodziły z totalitarnego państwa ateistycznego demokratycznego państwa świeckiego, które prezentowały model separacji skoordynowanej⁶. Pozwoliło to na zawarcie konkordatów z poniższymi państwami, które wylicza Profesor Józef Krukowski (ułożone w sposób chronologiczny):

² T. Pieronek, *Polityka konkordatowa Stolicy Apostolskiej ze szczególnym uwzględnieniem krajów Europy środkowej i wschodniej*, „Politeja” 2014, nr 3(29), s. 151.

³ *Ibidem*, s. 150

⁴ *Ibidem*, s. 168; J. Kowalczyk, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 1993/1998. Układ między dwoma podmiotami prawa międzynarodowego na tle kształtowania się relacji pomiędzy Kościołem katolickim i państwem polskim w okresie I i II Rzeczypospolitej, w warunkach totalitaryzmu i w III Rzeczypospolitej*, Płock 2013, s. 47.

⁵ Związek Radziecki (1 grudnia 1990 r.), Węgry (9 lutego 1990 r.), Czechosłowacja (19 kwietnia 1990 r.; państwo to uległo podziałowi na Czechy i Słowację 1 stycznia 1993 r.), Rumunia (15 maja 1990 r.), Bułgaria (12 grudnia 1991 r.), Albania (7 września 1991 r.), Ukraina (8 lutego 1992 r.), Mołdawia, Azerbejdżan i Gruzja (23 maja 1992 r.), Białoruś (11 listopada 1992 r.), Bośnia i Hercegowina 20 września 1992 r. Warunkowo stosunki nawiązały Słowenia i Chorwacja (9 lutego 1992 r.) oraz Macedonia (22 grudnia 1992), oraz warunkowo Macedonia 22 grudnia 1992 r.; T. Pieronek, *op. cit.* s. 170; wykaz za: C. Migliore, *Relazioni tra la Santa Sede e gli stati europei*, „Lus Ecclesiae” 1999, nr 11, s. 369.

⁶ H. Suchocka, *Rola konkordatów w procesie normalizacji stosunków między państwem a Kościołem w Europie Środkowo- Wschodniej*, [w:] J. Krukowski (red.) *Kultura i prawo. Materiały IV Międzynarodowej Konferencji na temat Religia i wolność religijna w państwach Europy Środkowo- Wschodniej w perspektywie integracji europejskiej*, Lublin, 1-2 września 2003, t.4, Lublin 2004, s. 41-57.

1. Polska - konkordat całościowy podpisany w 1993, a ratyfikowany w 1998;
2. Węgry- trzy umowy: z 1990 r. w sprawie ustanowienia stosunków dyplomatycznych, z 1994 r. w sprawie duszpasterstwa w wojsku, policji i służbie granicznej; z 1997 r. w sprawach finansowania kościelnej działalności użyteczności publicznej i innych spraw z życia religijnego Kościoła katolickiego;
3. Chorwacja- trzy umowy z 1996:- w sprawach prawnych; w sprawach dotyczących współpracy w dziedzinie wychowania i kultury; w sprawie duszpasterstwa w wojsku i policji, umowa z 1997 r. dotycząca kwestii ekonomicznych;
4. Estonia- umowa zawarta w formie „noty werbalnej” z 1998 r. dotycząca statusu prawnego Kościoła;
5. Kazachstan- umowa całościowa z 1998 r.;
6. Litwa- trzy umowy z 2000 r. dotycząca współpracy w sprawach wychowania i kultury, w sprawach prawnych, w sprawach duszpasterstwa wojskowego;
7. Słowacja- cztery umowy: z 2000 r. umowa podstawowa, z 2002 r. w sprawie duszpasterstwa wojskowego, z 2004 r. w sprawie nauczania i wychowania, z 2006 r. w kwestiach majątkowych;
8. Słowenia- umowa całościowa z 2001;
9. Albania- dwie umowy: z 2002 r. umowa całościowa, z 2008 r. w sprawach ekonomicznych i podatkowych;
10. Łotwa- umowa całościowa z 2003.⁷

REGULACJE ZAWARTE W KONKORDACIE ZAWARTYM PRZEZ STOLICĘ APOSTOLSKĄ Z RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ A ROZWIĄZANIA PRZYJĘTE W INNYCH PAŃSTWACH EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Tak zwane „konkordaty posoborowe” do których zaliczamy te umowy, które zostały podpisane z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, miały na celu poszanowanie i uznanie wolności religijnej, która należy do kanonu praw człowieka. Umieszczenie takich rozwiązań w konkordatach pokazuje, że podstawą

⁷ J. Krukowski, *Konkordaty Jana Pawła II*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 4(72), s. 175-176; J. Krukowski, *Stosunki między Stolicą Apostolską a państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Problemy aktualne i perspektyw*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 107.

do uregulowania stosunków między kościołem a państwem jest człowiek i zapewnienie gwarancji jego praw⁸.

Niemniej jednak już w preambułach konkordatów z Polską⁹, Litwą¹⁰, Chorwacją¹¹ czy Słowacją¹² widnieje uznanie dla roli, jaką pełnił Kościół katolicki (czy dalej religia chrześcijańska) w historii i tradycji narodu¹³. Takich rozwiązań nie ma natomiast w konkordatach z tymi państwami, w których katolicyzm w mniejszości jak np. Estonia¹⁴.

Konkordat podpisany Stolicę Apostolską z Rzeczpospolitą Polską w 1993, roku a następnie ratyfikowany w 1998 był pierwszą taką umową międzynarodową podpisaną przez państwo w Europie Środkowej i Wschodniej. Oznaczał on względną stabilizację stanu prawnego, potwierdzając jednocześnie korzystne przemiany do jakich doszło w Polsce po 1989 roku w sferze wyznaniowej i pozycji Kościoła katolickiego¹⁵. Podczas dyskusji nad kształtem konkordatów wielokrotnie podkreślano konieczność jego zgodności z konstytucją i jej zasadami regulującymi stosunki na linii państwo-kościół. Krytycy w Polsce podkreślali, że postanowienia konkordatowe nie były spójne z obowiązującą wówczas Konstytucją PRL i jej zasadą rozdziału Kościoła od państwa¹⁶. Dlatego też jeszcze przed samą ratyfikacją konkordatu, jego postanowienia wpłynęły na treść artykułu 25 Konstytucji z 1997 roku, a w ustępie 4 tegoż artykułu przewidziano konieczność zawarcia konkordatu jako określającego stosunki pomiędzy państwem polskim a Kościołem katolickim¹⁷.

⁸ J. Krukowski, *Stosunki między...*, s.108.

⁹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. 1998 nr 51 poz. 318, zwany dalej „Konkordatem RP”.

¹⁰ AAS 92 (2000) 795-809.

¹¹ AAS 89 (1997) 277-287.

¹² AAS 93 (2001) 136-155.

¹³ Należy również podkreślić, że takie nawiązanie znalazło się również w postanowieniach preambuły do Konstytucji RP „...za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach...”, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

¹⁴ J. Krukowski, *Stosunki między...*, s.108; Taka deklaracja zarówno w preambule do konkordatu oraz konstytucji nie oznacza uprzywilejowania Kościoła katolickiego i dyskryminacji innych wyznań, ale podkreśla jego rolę i wkład historię, kulturę i wychowanie.

¹⁵ M. Winiarczyk-Kossakowska, Cz. Janik, P. Borecki, *Wprowadzenie* [w:] *Konkordat Polski 1993*, M. Winiarczyk-Kossakowska, Cz. Janik, P. Borecki (red.), Warszawa 2019, s. 15.

¹⁶ Art. 70 ust. 2 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232.

¹⁷ M. Winiarczyk-Kossakowska, Cz. Janik, P. Borecki, *op. cit.*, s. 15. Patrz szerzej: M. Maksymiuk, *Kwestie autonomii i wzajemnej niezależności kościoła od państwa zawarte w ramach polskiego prawa*, [w:] *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Lublin 2015, s. 241-256.

Uregulowania dotyczące relacji państwo-kościół znajdowały swoje odzwierciedlenie w konkordatach. W niektórych przypadkach pozwalały one na nawiązanie stosunków dyplomatycznych, co miało miejsce na Węgrzech¹⁸. W Polsce natomiast jego postanowienia pozwoliły na potwierdzenie funkcjonowania przedstawicielstw dyplomatycznych¹⁹.

Główne obszary, które są regulowane przez konkordaty wynikają z potrzeby zabezpieczenia powinności w działaniu instytucji Kościoła, a także katolików w życiu publicznym w danym państwie. Dlatego też zagadnienia te skupiają się wokół:

1. poszanowania i ochrony wolności sumienia i religii, których prawa zasadą jest przyrodzona godność człowieka;
2. poszanowania autonomii oraz niezależności Kościoła od państwa;
3. współdziałania Kościoła i państwa dla dobra wspólnego i dobra człowieka
4. poszanowania dziedzictwa duchowego danego narodu²⁰.
5. Państwa, które zdecydowały się uznać powyższe zasady to Polska²¹, Słowacja²² oraz Chorwacja²³.

Kolejne normy dotyczą gwarancji wolności religijnej, a konkretnie wolności do praktykowania religii zgodnie ze swoim przekonaniem w przestrzeni publicznej oraz prywatnej. Związane jest to z funkcjonowaniem Kościoła katolickiego w danym państwie. Do tego kanonu również należą prawa rodziców do wychowania w duchu religijnym dzieci w szkołach publicznych. Takie rozwiązania znalazły się w porozumieniach ze Estonią, Słowacją, Polską Chorwacją oraz Litwą²⁴. Konkordat dał również możliwość nauczania religii w szkołach publicznych, a także zakładania i prowadzenia szkół katolickich na wszystkich szczeblach. Różnice w rozwiązaniach konkordatowych dotyczą tego czy religia w szkołach publicznych będzie przedmiotem obligatoryjnym czy dodatkowym. Fakultatywność nauczania religii znalazła się w konkordatach Polski, Węgier, Litwy, Słowacji i Chorwacji. Warunkiem uzyskania uprawnień nadawanych

¹⁸ Magyar Közlöny n. 35/1990.

¹⁹ art. 2 Konkordatu RP; J. Krukowski, *Stosunki między...*, s. 108.

²⁰ J. Krukowski, *Konkordaty Jana Pawła II...*, s. 173.

²¹ Art. 1 Konkordatu RP.

²² art. 1 umowy podstawowej Słowacji AAS 93 (2001) 136-155.

²³ art. 1 konwencji w sprawach prawnych AS 89 (1997) 277-287, J. Krukowski, *Stosunki między...*, s. 115.

²⁴ Patrz szerzej: K. Warchałowski, *Szkoły katolickie w obowiązujących konkordatach z państwami europejskimi*, "Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny" 1998, nr 41/3-4, s. 199-247.

szkołom wyższym publicznym przez szkoły katolickie jest uzyskanie specjalnego porozumienia²⁵. W przepisach konkordatowych w Polsce znajdujemy rozwiązania dotyczące subwencjonowania katolicki podstawowych i średnich i wyższych z budżetu państwa²⁶. Takie rozwiązania zostało zawarte również w konkordacie z Chorwacją²⁷.

Poszanowanie wolności religijnej to również gwarancja praw osobom, które znajdują się w zakładach zamkniętych (jak na przykład zakłady karne czy szpitale), lub nieletnich do spełniania praktyk religijnych i korzystania z posługi duszpasterskiej²⁸. W wymiarze instytucjonalnym gwarancje te obejmują prawo do swobodnego wykonywania swoich misji w zakresie kultu religijnego, czy innej działalności np. charytatywnej opiekuńczej czy oświatowej, ale również prawo do administrowania wewnętrznymi sprawami Kościoła. Rozwiązania dotyczące prawa do sprawowania kultu oraz nienaruszalności tych miejsc ujmuje konkordat z Polską²⁹. Dotyczy to także poszanowania niedziel oraz dni świątecznych które są wolne od pracy, a także prawo do organizowania procesji lub pielgrzymek, czy budowy budynków sakralnych czy cmentarzy³⁰.

Ochrony praw jednostki postanowienia konkordatowe dotyczą również ochrony małżeństwa i rodziny. W szczególności rozwiązania te dotyczą uznania ze skutkiem cywilnym małżeństwa kanonicznego i orzeczeń trybunałów kościelnych sprawach małżeńskich. Oprócz ogólnych obwarowań dotyczących zawarcia małżeństwa, w niektórych rozwiązaniach konkordatowych istnieje wymóg wpisania małżeństwa do rejestru cywilnego, którego podstawą jest zgłoszenie przesłane przez duchownego. Takie rozwiązania przyjęto w Polsce, Litwie, Chorwacji oraz Estonii czy Słowacji. W Polsce to prawo jest obwarowane dodatkowym terminem 5 dni od złożenia przysięgi. Dodatkowo widoczna jest odmienność stanowisk Kościoła katolickiego i państw świeckich dotyczących nierozzerwalności małżeństwa sakramentalnego. Do konkordatu wpisywane są więc zobowiązania do współpracy na rzecz ochrony małżeństwa i rodziny, a jedynie Stolica Apostolska

²⁵ Patrz: Ustawa z dnia 3 września 1999 r. o utworzeniu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Dz.U. 1999 nr 79 poz. 884.

²⁶ Art. 15 ust. 3 Konkordatu RP; Patrz: Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa, Dz.U. 1991 nr 61 poz. 259.

²⁷ J. Krukowski, *Konkordaty z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zawarte na przełomie XX i XXI wieku*, "TeKa Kom. Praw. – OL PAN" 2010, s. 109-110.

²⁸ J. Krukowski, *Stosunki...*, s.116.

²⁹ Art. 8 Konkordatu RP.

³⁰ J. Krukowski, *Stosunki...*, s.117.

poucza duchownych o konieczności poinformowaniu nupturientów o różnicy pomiędzy skutkami kanonicznymi i cywilnymi zawarcia małżeństwa³¹.

Dodatkowo konkordaty posoborowe, zgodnie z zasadą oddzielenia kościoła od państwa, nadają Kościołowi wolność przy nominacji biskupów. Niektóre z rozwiązań zawierają natomiast obostrzenia, że granice diecezji będą pokrywały się z granicami państwa, a stanowiska biskupie będą obsadzane jedynie obywatelami państwa na terenie którego sprawują swoją posługę. Stolica Apostolska na mocy porozumień z Polską, Słowacją, Chorwacją i Estonią jest zobowiązana do uprzedniej notyfikacji urzędowej nazwiska biskupa diecezjalnego i biskupa pomocniczego jeszcze przed jego oficjalną nominacją. Co ciekawe w rozwiązaniach np. z Litwą Stolica Apostolska uzyskała pełną swobodę w mianowaniu biskupów bez konieczności informowania o tym władz państwowych³².

Kolejnymi rozwiązaniami zawartymi w konkordatach jest poszanowanie autonomii kościoła na terytorium danego państwa. Dotyczą one w szczególności swobody komunikowania się biskupów i wiernych Kościoła katolickiego ze Stolicą Apostolską oraz pomiędzy sobą. Takie rozwiązania zostały zawarte w konkordatach z Polską, Słowacją, Estonią, Litwą i Chorwacją. Na ich mocy Kościół katolicki ma dostęp do publicznych środków masowego przekazu, ale również prawo do posiadania własnych stacji radiowych i telewizyjnych, możliwość założenia i prowadzenia stowarzyszeń kościelnych, dopełnienia opieki duchowej względem wiernych, którzy znajdują się w zakładach zamkniętych, czy dotyczą duszpasterstwa w wojsku.

W ramach praw majątkowych ważne jest nie tylko uznanie osobowości prawnej Kościoła katolickiego, ale również Gwarancję prawa własności dóbr nieruchomości oraz ruchomych. Dotyczy to również prawa do organizowania źródeł finansowania i rozporządzania nimi. Jak podkreśla profesor Józef Krukowski „...Konieczność uregulowania tych problemów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej jest szczególnie doniosłej wagi, ponieważ Kościół w tych krajach po II wojnie światowej został całkowicie lub w znacznej mierze pozbawiony swych nieruchomości...”³³.

Ostatnim ze wspólnych postanowień jest uznanie kompetencji biskupów do zawierania umów z władzami państwowymi. Konkordaty przyznają konferencjom

³¹ Patrz szerzej: E. Chojnowska, *Problematyka ochrony małżeństwa u rodziny w konkordatach z Państwami Europy Środkowo- Wschodniej w latach 1990-2012*, "Kościół i Prawo" 2013, nr 2 (15), s. 185-196; G. Jędrejek, *Regulacja instytucji małżeństwa w prawie kanonicznym i świeckim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z.2, s. 47-62.

³² J. Krukowski, *Stosunki ...*, s.117.

³³ *Ibidem*.

biskupów kompetencje, które dotyczą negocjacji państwami dla osiągnięcia dodatkowych rozwiązań, na podstawie upoważnienia Stolicy Apostolskiej, majątkowych i ekonomicznych kościoła, szkolnych oraz kulturalnych, dostępu do mass mediów, ochrony dóbr kulturalnych czy opieki duchowej w wojsku szpitalach i więzieniach. Rozwiązania te znajdziemy w konkordatach Polski, Chorwacji i Węgier³⁴.

WNIOSKI

Analiza prawna i przegląd doktryny dotyczący konkordatów zawartych przez Stolicę Apostolską z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, pozwala wnioskować że z perspektywy trzydziestoletniej okazały się one dobrym narzędziem, służącym określeniu i nadaniu rangi prawnej stosunkom pomiędzy Kościołem katolickim a państwem. Pozwoliło to osiągnąć pewną stabilizację tych stosunków. Potwierdziły one poszanowanie i gwarancję praw wyznaniowych obywateli, którzy deklarują wyznanie katolickie, ale również uznały wolność religijną w wymiarze instytucjonalnym. Podpisanie konkordatu uspokoiło również obawy, że spowoduje on dyskryminację innych religii w państwach. Wręcz przeciwnie, takie rozwiązania otworzyły drogę do regulowania stosunków z przedstawicielami innych związków wyznaniowych, które prowadzą swoją działalność na terytorium państwa. Tutaj warto podkreślić dzieło Jana Pawła II, którego aktywność niejednokrotnie dawała przykład służący dialogowi ekumenicznemu, a także usuwaniu uprzedzeń, które takie porozumienia mogły blokować.

Z perspektywy 30 lat warto podkreślić, że takie porozumienia pozwoliły zacieśnić współpracę dla dobra wspólnego, a także pozwoliły chronić prawa obywatelskie jednostek, które są wpisane do ustaw zasadniczych państw. Są one stałe, pozwalają Kościołowi katolickiemu na prowadzenie działalności nie tylko wyznaniowej, ale również charytatywnej czy prawnej. Współpracują one bowiem z państwem na różnych polach (np. kwestie zawierania małżeństwa czy pochówek zmarłych). Porównując umowy, które zostały zawarte z państwami Europy Środkowej i Wschodniej można potwierdzić podobieństwo rozwiązań, które uznano w Polsce, Estonii, na Słowacji, na Litwie oraz na Chorwacji. Łatwo więc wywieść wnioski, że to Polska była swoistym prekursorem nie tylko w przemianach ustrojowych byłego Bloku Wschodniego, ale również dała impuls do uregulowania stosunków wyznaniowych, w szczególności z Kościołem Katolickim.

³⁴ *Ibidem*, s.117-118.

DOTT.SSA MAGDALENA MAKSYMIUK
CATTEDRA DI DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO
E SISTEMI POLITICI CONTEMPORANEI,
UNIVERSITÀ CARDINALE STEFAN WYSZYŃSKI

PROF. UKSW LIB. DOC. BOGUMIŁ SZMULIK
PRESIDE DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA E AMMINISTRAZIONE
DELL'UNIVERSITÀ "CARDINALE STEFAN WYSZYŃSKI"

CONCORDATO TRA LA SANTA SEDE E LA REPUBBLICA DI POLONIA E SOLUZIONI SCELTE, CONTENUTE NEI CONCORDATI NEI PAESI EUROPEI. UN'ANALISI COMPARATIVA

INTRODUZIONE

In seguito ai cambiamenti sulla mappa politica dell'Europa avvenuti alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta, i nuovi Stati nati dalla disgregazione dell'URSS e della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia hanno avviato il processo di formazione dei propri ordinamenti politici e delle relazioni internazionali e diplomatiche. In questo contesto, sono stati regolati anche i rapporti tra gli Stati e la Chiesa cattolica, il cui rappresentante nell'arena internazionale è la Santa Sede. La loro espressione è stata la firma di concordati.

Il presente elaborato costituisce un'analisi comparativa del concordato polacco sullo sfondo di altre soluzioni adottate nei Paesi dell'Europa centrale e orientale. Analizza la comprensione e il significato contemporaneo del concordato nel contesto internazionale, definisce il contesto della conclusione

di tali accordi internazionali da parte della Santa Sede con i Paesi della regione e fa un'analisi comparativa e legale delle disposizioni incluse nel Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia e altri Paesi selezionati dell'ex blocco comunista e dell'ex Jugoslavia.

A questo punto vale la pena di porsi anche delle domande di ricerca, alle quali gli autori cercheranno di rispondere, ovvero: quale ruolo ha svolto la stipula dei concordati da parte degli Stati della regione e qual è la valutazione della loro introduzione in una prospettiva di 30 anni?

L'IDEA DI "CONCORDATO" E IL CONTESTO DELLA SUA CONCLUSIONE CON GLI STATI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE

Il Concordato si è formato all'interno della cultura giuridica europea. Ha le sue fondamenta nel dualismo politico-religioso cristiano e una ricca storia giuridica, che è stata modificata nel corso degli anni. Secondo la lettera del diritto internazionale, il termine indica un accordo internazionale solenne concluso tra la Santa Sede, da un lato, e i massimi organi del potere statale, dall'altro. È concluso in conformità alle norme del diritto internazionale pubblico. Il suo scopo è quello di regolare le questioni riguardanti entrambe le parti (in particolare le attività della Chiesa cattolica sul territorio dello Stato contraente) aventi effetti reciproci¹.

La Santa Sede, con la cosiddetta "politica concordataria", mirava a stabilire con gli Stati, con il loro consenso, relazioni che consentissero alla Chiesa cattolica di svolgere la sua missione evangelizzatrice. La loro forma variava in relazione alle nuove sfide dettate dai cambiamenti politici derivanti dalla rottura dell'ordine mondiale dell'epoca. È chiaro che nel caso degli Stati di nuova formazione, questi rapporti e relazioni dovevano essere stabiliti da zero. Allo stesso tempo, vi era la necessità di rimodellare la cooperazione con gli Stati già costituiti. L'obiettivo dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, sia in patria che nei paesi subordinati che componevano il blocco degli stati socialisti, era quello di cambiare radicalmente e di dissociarsi dalla Chiesa cattolica e persino di ateizzare la società. Non solo era stata soppressa ogni espressione di religiosità, ma erano state distrutte tutte

¹ S. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, p. 167, da: J. Krukowski, *Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny” 2000, n. 43/3-4, s. 387-388; J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2017, p. 228-230.

le strutture ecclesiastiche, con il generale rifiuto della religione e il suo declassamento al ruolo di superstizione².

I percorsi che hanno portato all'instaurazione di relazioni diplomatiche e alla regolamentazione del rapporto tra Stato e Chiesa cattolica sono stati diversi. Il processo varia a seconda delle differenze nella demografia religiosa dello Stato, nella cultura, negli atteggiamenti sociali o nei cambiamenti politici negli Stati. È chiaro che negli Stati in cui la maggioranza dei cittadini dichiarava la propria appartenenza alla Chiesa cattolica, questi cambiamenti erano più facili. La situazione era diversa per gli Stati multiconfessionali con una minoranza cattolica³.

La fase iniziale fu caratterizzata dall'instaurazione di relazioni diplomatiche. Il primo Paese della regione a farlo fu la Polonia. Il 26 agosto 1989, Papa Giovanni Paolo II nominò l'arcivescovo Jozef Kowalczyk nunzio apostolico in Polonia, mentre Jerzy Kuberski fu nominato ambasciatore straordinario e plenipotenziario della Polonia in Vaticano⁴. Questa sorta di precedente aprì la strada ai Paesi di questa zona d'Europa per concludere relazioni ufficiali con la Santa Sede⁵.

Gli Stati della regione, che all'epoca stavano plasmando la loro identità e il loro sistema politico, vivevano una fase di passaggio da uno Stato ateo totalitario a uno Stato laico democratico, che presentava un modello di separazione coordinata⁶. Ciò permise di concludere concordati con i seguenti Stati, elencati dal professor Józef Krukowski (elencati in modo cronologico):

1. Polonia - Concordato globale firmato nel 1993 e ratificato nel 1998;
2. Ungheria- Tre accordi: 1990 sull'instaurazione di relazioni diplomatiche; 1994 sulla cura pastorale nell'esercito, nella polizia e nei servizi

² T. Pieronek, *Polityka konkordatowa Stolicy Apostolskiej ze szczególnym uwzględnieniem krajów europy środkowej i wschodniej* „Politeja” 2014, n. 3(29), p. 151.

³ *Ibidem.*, p. 150.

⁴ *Ibidem.* p. 168; J. Kowalczyk, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 1993/1998. Układ między dwoma podmiotami prawa międzynarodowego na tle kształtowania się relacji pomiędzy Kościołem katolickim i państwem polskim w okresie I i II Rzeczypospolitej, w warunkach totalitaryzmu i w III Rzeczypospolitej*, Płock 2013, p. 47.

⁵ Unione Sovietica (1 dicembre 1990), Ungheria (9 febbraio 1990), Cecoslovacchia (19 aprile 1990; il paese si è diviso in Repubblica Ceca e Slovacchia il 1 gennaio 1993), Romania (15 maggio 1990), Bulgaria (12 dicembre 1991), Albania (7 settembre 1991), Ucraina (8 febbraio 1992), Moldavia, Azerbaigian e Georgia (23 maggio 1992), Bielorussia (11 novembre 1992), Bosnia-Erzegovina 20 settembre 1992. Le relazioni sono state stabilite a titolo condizionale tra Slovenia e Croazia (9 febbraio 1992) e Macedonia (22 dicembre 1992), e a titolo condizionale Macedonia 22 dicembre 1992; T. Pieronek, *op. cit.* p. 170; elenco da: C. Migliore, *Relazioni tra la Santa Sede e gli stati europei*, „Ius Ecclesiae” 1999, n. 11, p. 369.

⁶ H. Suchocka, *Rola konkordatów w procesie normalizacji stosunków między państwem a Kościołem w Europie Środkowo- Wschodniej*, [in:] J. Krukowski (ed.) *Kultura i prawo. Materiały IV Międzynarodowej Konferencji na temat Religia i wolność religijna w państwach Europy Środkowo- Wschodniej w perspektywie integracji europejskiej*, Lublin, 1-2 września 2003, t.4, Lublin 2004, p. 41-57.

- di frontiera; 1997 sul finanziamento delle attività ecclesiastiche di interesse generale e su altre questioni relative alla vita religiosa della Chiesa cattolica;
3. Croazia - tre accordi del 1996: sulle questioni giuridiche; sulla cooperazione nel campo dell'istruzione e della cultura; sulla cura pastorale nell'esercito e nella polizia; un accordo del 1997 sulle questioni economiche;
 4. Estonia- accordo sotto forma di "nota verbale" del 1998 sullo status giuridico della Chiesa;
 5. Kazakistan - accordo globale del 1998;
 6. Lituania- Tre accordi del 2000 sulla cooperazione in materia educativa e culturale, in materia giuridica e in materia di pastorale militare;
 7. Slovacchia - quattro accordi: accordo di base del 2000, 2002 sulla pastorale militare, 2004 sull'insegnamento e l'educazione, 2006 sulle questioni patrimoniali;
 8. Slovenia - accordo globale del 2001;
 9. Albania - due accordi: accordo globale del 2002, sulle questioni economiche e tributarie del 2008;
 10. Lettonia – accordo globale del 2003⁷.

REGOLAMENTAZIONI CONTENUTE NEL CONCORDATO CONCLUSO DALLA SANTA SEDE CON LA REPUBBLICA DI POLONIA E SOLUZIONI ADOTTATE IN ALTRI STATI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE

I cosiddetti “concordati post-conciliari”, che comprendono gli accordi firmati con i paesi dell'Europa centrale e orientale, erano finalizzati al rispetto e al riconoscimento della libertà religiosa, che rientra nel canone dei diritti umani. L'inclusione di tali soluzioni nei concordati dimostra che la base per la regolamentazione delle relazioni tra Chiesa e Stato consiste nell'essere umano e nella fornitura di garanzie dei suoi diritti⁸.

⁷ J. Krukowski, *Konkodarty Jana Pawła II*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, n. 4(72), s. 175-176;
J. Krukowski, *Stosunki między Stolicą Apostolską a państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Problemy aktualne i perspektywy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, n. 4, p. 107.

⁸ J. Krukowski, *Stosunki między... op. cit.*, p. 108.

Tuttavia, i preamboli dei concordati con Polonia⁹, Lituania¹⁰, Croazia¹¹ e Slovacchia¹² includono già il riconoscimento del ruolo svolto dalla Chiesa cattolica (o dalla religione cristiana) nella storia e nella tradizione della nazione¹³. Al contrario, i concordati con i Paesi in cui il cattolicesimo è minoritario, come l'Estonia¹⁴ non prevedono tale riconoscimento.

Il Concordato sottoscritto dalla Santa Sede con la Repubblica di Polonia nel 1993 e ratificato nel 1998 fu il primo accordo internazionale di questo tipo firmato da uno Stato dell'Europa centrale e orientale. Esso comportò una relativa stabilizzazione dello Stato giuridico, confermando allo stesso tempo i cambiamenti favorevoli avvenuti in Polonia dopo il 1989 nella sfera religiosa e nella posizione della Chiesa cattolica¹⁵. Durante le discussioni sulla forma dei concordati, fu ripetutamente sottolineata la necessità della loro conformità alla Costituzione e ai principi che regolano le relazioni tra Stato e Chiesa. I critici, in Polonia, dichiaravano che le disposizioni concordatarie non erano coerenti con l'allora vincolante Costituzione della Repubblica Popolare Polacca e con il suo principio di separazione della Chiesa dallo Stato¹⁶. Per questo, anche prima della ratifica del concordato stesso, le sue disposizioni finirono per influenzare il contenuto dell'articolo 25 della Costituzione del 1997, il cui comma 4 prevedeva la necessità di concludere un concordato per definire le relazioni tra lo Stato polacco e la Chiesa cattolica¹⁷.

La regolamentazione delle relazioni tra Stato e Chiesa si rifletteva nei concordati. In alcuni casi essi consentivano di stabilire relazioni diplomatiche, come

⁹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998 n. 51 voce 318, nel prosieguo „Concordato RP”.

¹⁰ AAS 92 (2000) 795-809.

¹¹ AAS 89 (1997) 277-287.

¹² AAS 93 (2001) 136-155.

¹³ Va inoltre sottolineato che tale riferimento si trova anche nelle disposizioni del preambolo della Costituzione della Repubblica di Polonia "...per una cultura radicata nell'eredità cristiana della nazione e nei valori di tutta l'umanità...", Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., G.U. „Dziennik Ustaw” del 1997 n. 78 voce 483.

¹⁴ J. Krukowski, *op. cit.*, p.108; Tale dichiarazione, sia nel preambolo del concordato che nella costituzione, non implica un privilegio della Chiesa cattolica e una discriminazione nei confronti di altre fedi, ma sottolinea il suo ruolo e il suo contributo di storia, cultura ed educazione.

¹⁵ M. Winiarczyk-Kossakowska, Cz. Janik, P. Borecki, *Wprowadzenie*, [in:] *Konkordat Polski 1993*, M. Winiarczyk-Kossakowska, Cz. Janik, P. Borecki (ed.), Warszawa 2019, p. 15.

¹⁶ Art. 70 comma 2 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., G.U. „Dziennik Ustaw” del 1952 n. 33 voce 232.

¹⁷ M. Winiarczyk-Kossakowska, Cz. Janik, P. Borecki, *op. cit.*, p. 15; Maggiori informazioni: M. Maksymiuk, *Kwestie autonomii i wzajemnej niezależności kościoła od państwa zawarte w ramach polskiego prawa*, [in:] *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, M. Paździor, B. Szmulik (ed.), Lublin 2015, p. 241-256.

nel caso dell'Ungheria¹⁸. In Polonia, invece, le sue disposizioni consentivano di confermare il funzionamento delle rappresentanze diplomatiche¹⁹.

Le principali aree regolate dai concordati derivano dalla necessità di garantire i doveri nel funzionamento delle istituzioni ecclesiastiche e dei cattolici nella vita pubblica di un determinato Stato. Pertanto, tali questioni si concentrano su:

1. il rispetto e la tutela della libertà di coscienza e di religione, il cui principio giuridico è la dignità intrinseca della persona umana;
2. il rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della Chiesa dallo Stato;
3. la cooperazione tra Chiesa e Stato per il bene comune e il benessere dell'umanità
4. il rispetto per il patrimonio spirituale della nazione²⁰.

I Paesi che scelsero di riconoscere questi principi furono Polonia,²¹ Slovacchia²² e Croazia²³.

Altre norme riguardano la garanzia della libertà religiosa, ossia la libertà di praticare la propria religione secondo le proprie convinzioni in pubblico e in privato. Ciò va ricondotto al funzionamento della Chiesa cattolica in un determinato paese. Anche il diritto dei genitori di educare i propri figli in uno spirito religioso nelle scuole pubbliche appartiene a questo canone. Soluzioni di questo tipo vennero trovate negli accordi con Estonia, Slovacchia, Polonia, Croazia e Lituania²⁴. Il concordato dette anche la possibilità di insegnare religione nelle scuole pubbliche, nonché di istituire e gestire scuole cattoliche a tutti i livelli. Le differenze nelle soluzioni concordatarie riguardavano il fatto che la religione nelle scuole pubbliche sarebbe stato una materia obbligatoria o aggiuntiva. La facoltatività dell'insegnamento della religione è presente nei concordati di Polonia, Ungheria, Lituania, Slovacchia e Croazia. È una condizione per le scuole cattoliche per ottenere i diritti concessi alle scuole pubbliche da un accordo speciale²⁵. Nei regolamenti concordatari della Polonia si trovano soluzioni relative

¹⁸ Magyar Közlöny n. 35/1990.

¹⁹ Art. 2 del Concordato RP; J. Krukowski, *Stosunki między...*, p.108.

²⁰ J. Krukowski, *Konkordaty Jana Pawła II...*, p. 173.

²¹ Art. 1 del Concordato RP.

²² Art. 1 dell'accordo generale della Slovacchia AAS 93 (2001) 136-155.

²³ Art. 1 della convenzione per le questioni giuridiche AS 89 (1997) 277-287, J. Krukowski, *Stosunki między...*, p.115.

²⁴ Maggiori informazioni: K. Warchałowski, *Szkoły katolickie w obowiązujących konkordatach z państwami europejskimi*, "Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny" 1998, n. 41/3-4, p. 199-247.

²⁵ Vedi: Ustawa z dnia 3 września 1999 r. o utworzeniu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1999 n. 79 voce 884.

al sovvenzionamento delle scuole primarie e secondarie cattoliche e dell'istruzione superiore a carico del bilancio statale²⁶. Tali soluzioni vennero incluse anche nel concordato con la Croazia²⁷.

Il rispetto della libertà religiosa è anche la garanzia dei diritti delle persone che si trovano in istituzioni chiuse (come carceri o ospedali) o dei minori di adempiere alle loro pratiche religiose e di ricevere cure pastorali²⁸. A livello istituzionale, queste garanzie includono il diritto di svolgere liberamente le proprie missioni di culto o altre attività come l'assistenza caritativa o l'istruzione, ma anche il diritto di amministrare gli affari interni della Chiesa. Le soluzioni relative al diritto di culto e all'inviolabilità di questi luoghi sono incluse nel concordato con la Polonia²⁹. Ciò include anche il rispetto delle domeniche e dei giorni festivi liberi dal lavoro, nonché il diritto di organizzare processioni o pellegrinaggi o la costruzione di edifici sacri o cimiteri³⁰.

Le disposizioni concordatarie a tutela dei diritti individuali riguardano anche la difesa del matrimonio e della famiglia. In particolare, queste soluzioni riguardano il riconoscimento con effetti civili del matrimonio canonico e le decisioni dei tribunali ecclesiastici in materia matrimoniale. Oltre alle restrizioni generali sulla celebrazione del matrimonio, alcune soluzioni concordatarie richiedono la registrazione del matrimonio in un registro civile sulla base di una notifica inviata da un religioso. Tali soluzioni sono state adottate in Polonia, Lituania, Croazia ed Estonia o Slovacchia. In Polonia, questo diritto è soggetto a un ulteriore termine di 5 giorni dal giuramento. Inoltre, sono evidenti le diverse posizioni della Chiesa cattolica e degli Stati laici riguardo all'indissolubilità del matrimonio sacramentale. Così, gli impegni a cooperare per la protezione del matrimonio e della famiglia sono scritti nel concordato, e solo la Santa Sede istruisce il clero sulla necessità di informare gli sposi in merito alla differenza tra effetti canonici e civili del matrimonio³¹.

²⁶ Art. 15 comma 3 del Concordato RP; Vedi: Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1991 n. 61 voce 259.

²⁷ J. Krukowski, *Konkordaty z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zawarte na przełomie XX i XXI wieku*, "Teki Kom. Praw. – OL PAN" 2010, p. 109-110.

²⁸ J. Krukowski, *Stosunki...*, p. 116.

²⁹ Art. 8 del Concordato RP.

³⁰ J. Krukowski, *Stosunki...* op cit., p. 117.

³¹ Maggiori informazioni: E. Chojnowska, *Problematyka ochrony małżeństwa u rodziny w konkordatach z Państwami Europy Środkowo- Wschodniej w latach 1990-2012*, "Kościół i Prawo" 2013, n. 2 (15), p. 185-196; G. Jędrejek, *Regulacja instytucji małżeństwa w prawie kanonicznym i świeckim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, q. 2, p. 47-62.

Inoltre, i concordati post-conciliari, in linea con il principio della separazione tra Chiesa e Stato, danno alla Chiesa libertà nella nomina dei vescovi. Alcuni accordi, tuttavia, prevedono che i confini delle diocesi coincidano con quelli dello Stato e che le cariche episcopali siano ricoperte solo da cittadini dello Stato in cui esercitano il ministero. La Santa Sede, in base agli accordi con la Polonia, la Slovacchia, la Croazia e l'Estonia, è obbligata a dare una notifica ufficiale preventiva del nome del vescovo diocesano e del vescovo ausiliare anche prima della loro nomina ufficiale. È interessante notare che negli accordi con la Lituania, ad esempio, alla Santa Sede è stata data piena libertà di nominare i vescovi senza dover informare le autorità statali³².

Altre soluzioni contenute nei concordati rispettano l'autonomia della Chiesa all'interno del territorio di uno Stato. Esse riguardano in particolare la libertà di comunicazione dei vescovi e dei fedeli della Chiesa cattolica con la Santa Sede e tra di loro. Tali soluzioni sono state incluse nei concordati con Polonia, Slovacchia, Estonia, Lituania e Croazia. In base a questi, la Chiesa cattolica ha accesso ai mezzi di comunicazione pubblici, ma anche il diritto di avere proprie stazioni radiofoniche e televisive, la possibilità di fondare e gestire associazioni ecclesastiche, di fornire assistenza spirituale ai fedeli che si trovano in istituzioni chiuse o di occuparsi della cura pastorale nell'esercito.

Nell'ambito dei diritti di proprietà, è importante non solo riconoscere la personalità giuridica della Chiesa cattolica, ma anche garantire la proprietà dei beni immobili e mobili. Ciò include anche il diritto di organizzare le fonti di finanziamento e di disporne. Come sottolinea il professor Józef Krukowski "... La necessità di regolare questi problemi nei Paesi dell'Europa centrale e orientale è di particolare importanza, poiché la Chiesa in questi Paesi fu completamente o in notevole misura privata dei suoi beni immobili dopo la Seconda guerra mondiale..."³³.

L'ultima delle disposizioni comuni è il riconoscimento della competenza dei vescovi a concludere accordi con le autorità statali. I concordati concedono alle Conferenze episcopali la competenza a negoziare con gli Stati per ottenere soluzioni aggiuntive, sulla base dell'autorità della Santa Sede, per quanto riguarda le proprietà e l'economia della Chiesa, la scuola e la cultura, l'accesso ai mezzi di comunicazione di massa, la protezione dei beni culturali o l'assistenza del clero

³² J. Krukowski, *Stosunki ...*, p.117.

³³ *Ibidem*.

nell'esercito, negli ospedali e nelle carceri. Tali soluzioni si trovano nei concordati di Polonia, Croazia e Ungheria³⁴.

CONCLUSIONI

L'analisi giuridica e la revisione della dottrina relativa ai concordati conclusi dalla Santa Sede con i Paesi dell'Europa centrale e orientale ci permette di concludere che, in una prospettiva trentennale, essi si sono rivelati un buon strumento per definire e dare uno status giuridico alle relazioni tra la Chiesa cattolica e lo Stato. Hanno permesso di raggiungere una certa stabilizzazione di queste relazioni. Hanno confermato il rispetto e la garanzia dei diritti religiosi dei cittadini che professano una fede cattolica, ma hanno anche riconosciuto la libertà religiosa in termini istituzionali. La firma del concordato ha anche placato i timori di una discriminazione nei confronti delle altre religioni negli Stati. Al contrario, tali soluzioni hanno aperto la strada alla regolamentazione dei rapporti con i rappresentanti di altre associazioni religiose che svolgono le loro attività sul territorio dello Stato. A questo proposito, vale la pena sottolineare l'opera di Papa Giovanni Paolo II, la cui attività ha dato ripetutamente l'esempio di servire il dialogo ecumenico, oltre a rimuovere i pregiudizi che potevano bloccare tali accordi.

In una prospettiva trentennale, vale la pena sottolineare che tali accordi hanno permesso di rafforzare la cooperazione per il bene comune, nonché di tutelare i diritti civili degli individui, sanciti dalle leggi fondamentali degli stati. Sono permanenti e consentono alla Chiesa cattolica di svolgere attività non solo confessionali, ma anche caritative o legali. Gli organi ecclesiastici, infatti, collaborano con lo Stato in vari campi (ad esempio, in materia di matrimonio o di sepoltura dei defunti). Confrontando gli accordi conclusi con i Paesi dell'Europa centrale e orientale, si può confermare la somiglianza delle soluzioni riconosciute in Polonia, Estonia, Slovacchia, Lituania e Croazia. È quindi facile concludere che la Polonia è stata una sorta di precursore non solo nella trasformazione politica dell'ex blocco orientale, ma ha anche dato un impulso alla regolamentazione dei rapporti religiosi, in particolare per quanto concerne la Chiesa cattolica.

³⁴ *Ibidem*, p.117-118.

WOLNOŚĆ PRAKTYKOWANIA WIARY RZYMSKOKATOLICKIEJ W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP ORAZ KONKORDATU

WSTĘP

Losy Narodu Polskiego nierozzerwalnie związane są z wiarą katolicką – powszechnie znanym jest fakt, że za symboliczny początek polskiej państwowości uznaje się 966 rok, kiedy to książę Polan Mieszko I przyjął chrzest. Zdecydowana większość Polaków to rzymscy katolicy, a celebrowanie katolickich świąt takie jak Boże Narodzenie, Wielkanoc czy Święto Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny (dodatkowo celebrowane w Polsce nie tylko jako święto maryjne ale również jako Święto Wojska Polskiego na pamiątkę zwycięstwa nad bolszewicką Armią Czerwoną w Bitwie Warszawskiej 15 sierpnia 1920 roku, określanej mianem „cudu nad Wisłą”) stanowi istotny element nie tylko życia religijnego, ale i kultury narodowej.

Wolność praktykowania wiary rzymskokatolickiej obejmuje nie tylko możliwość uczestnictwa w praktykach religijnych, ale też postępowania w sposób w sposób zgodny z etyką katolicką czy działalności w organizacjach kościelnych. Jest ona dziś w Polsce zagwarantowana na podstawie licznych regulacji – między innymi Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (dalej:

Konstytucji) gwarantującej wolność sumienia i wyznania¹ oraz Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 roku (dalej: Konkordatu) oraz ratyfikowanego 23 lutego 1998 roku², który swoimi przepisami odnosi się jednoznacznie do życia religijnego polskich katolików³. Wolność sumienia i wyznania

Nie ulega wątpliwości, że w wyniku rozwoju systemu ochrony praw człowieka w świecie zachodnim wolność sumienia i wyznania traktować należy jako jedną z fundamentalnych wartości we współczesnym europejskim społeczeństwie demokratycznym. Traktowana jest ona jako wartość szczególna - Franciszek Longchamps de Berier, ksiądz katolicki oraz profesor Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego wskazuje, że *„niezależnie od tego, czy ktoś to osobiście docenia, czy nie, religia wnosi wartości odkupieńcze do życia osobistego i społecznego.*

¹ Zasygnalizować w tym miejscu jedynie należy, że Konstytucja nie jest jedynym aktem który gwarantuje wolność sumienia i wyznania w Polsce – są to również liczne ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polskę umowy międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. czy Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., a także ustawy takie jak ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania administracyjnego czy Ordynacja podatkowa które gwarantują poszanowanie tajemnicy spowiedzi (o czym szerzej: M. Szymański, *Tajemnica spowiedzi w prawie polskim – stan aktualny i propozycje zmian*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4 (28), s. 73-85). Szerzej o źródłach prawa wyznaniowego Rzeczypospolitej Polskiej: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 48-88.

² Konkordat reguluje zagadnienia dotyczące wolności sumienia i wyznania dlatego zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt. 2 Konstytucji ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie. Zgodę tę wyrażono w ustawie z dnia 8 stycznia 1998 r. o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską. Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy, a także, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji, ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

³ Podobnie jak wcześniej wskazać należy, że konkordat nie jest jedyną regulacją która ma na celu regulację sytuacji prawnej Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce oraz uregulować wolność praktyki wiary rzymskokatolickiej – innym istotnym aktem jest bowiem ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślić należy jednak szczególny charakter konkordatu gdyż ten: a) został wprost wskazany w Konstytucji jako źródło prawa (jest to jedyny akt prawa międzynarodowego, który wprost został nazwany przez ustrojodawcę; polska Konstytucja nie nazywa z imienia, chociażby, aktów prawnych wydawanych przez Unię Europejską) b) Konstytucja zobowiązuje właściwe organy państwa do zawarcia tej umowy – jest to ich konstytucyjny obowiązek c) jako umowa międzynarodowa ratyfikowana w trybie przewidzianym przez art. 89 ust. 1 gwarantuje wolność sumienia i wyznania wyznawcom religii rzymskokatolickiej na poziomie wyższym niż wyłącznie ustawowym (czego konsekwencje wskazano wyżej). Wskazać należy, że zgodnie z art. 188 pkt. 2 Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, a dodatkowo, zgodnie z art. 188 pkt. 3, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Dlatego ochrona wolności religijnej tak szeroko, jak to możliwe, jest w rzeczywistości, pomimo różnych współczesnych protestów, ochroną ludzkości. Nie chodzi tu jedynie o wyrażanie idei, jak w przypadku wolności słowa. Ochrona wolności religijnej to ochrona naszego osobistego życia wewnętrznego. Jest to kwestia osobistej uczciwości i spójności między tym, co wybieramy i robimy z jednej strony, a tym, w co ostatecznie wierzymy i w co wierzymy z drugiej. To, co robimy i wybieramy, jest z konieczności przejawem naszego życia wewnętrznego, naszych intencji i decyzji, naszych oczekiwań i aspiracji. Dlatego podczas debat politycznych uważamy, że ochrona religii jest kwestią o podstawowym znaczeniu. Przeciwnie, nie można być prawdziwym humanistą bez ochrony religii” („whether one personally appreciates it or not, religion brings redeeming values to personal and social life. Therefore, protecting religious freedom as broadly as is practicable is, in fact, despite sundry contemporary protests, protecting humanity. This is not a matter merely of the expression of ideas, as in freedom of speech. Protecting freedom of religion is protecting our personal internal life. It is a matter of personal integrity and the coherence between what we choose and do, on the one hand, and what we ultimately believe and trust in, on the other. What we do and choose is necessarily a manifestation of our internal life, our intentions and decisions, our expectations and aspirations. That is why during political debates we find religion protected as an essential concern. Contradictorily, one cannot truly be even a humanist without protecting religion”)⁴.

Koncepcja wolności wyznania rozwijana była w Polsce już w okresie średniowiecza i dotyczyła ona nie tylko katolików. Uznawany powszechnie za jednego z najwybitniejszych prawników w historii Polski, reprezentant „polskiej szkoły prawa międzynarodowego”⁵, rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz duchowny katolicki Paweł Włodkowic już w XV wieku był orędownikiem idei wolności religijnej, podkreślając w trakcie obrad soboru w Konstancji, iż nawet poganie mają prawo zachowania swojej wiary oraz krytykował siłą chrystianizację stosowaną w Europie Wschodniej przez Zakon Krzyżacki (wykorzystujący katolicyzm jako pretekst do prowadzenia agresywnej polityki przeciwko Litwie będącej w unii personalnej z Polską). Wydany w 1573 roku akt konfederacji warszawskiej gwarantował polskiej szlachcie swobodę wyznania. Zasada tolerancji religijnej była jedną z zasad ustrojowych monarchii Jagiellonów⁶ oraz Rzeczypospolitej Obojga

⁴ F. Longchamps de Bérier, *Religious Freedom and Legal Education*, „Forum Prawnicze” 2021, 6(68), s. 22.

⁵ W szczególności patrz: S. Bełch, J. Domański, T. Graff, T. Jasudowicz,, S. Krzyżanowski, A. Niesiołowski, K. Ożóg, S. Wielgus, *Paweł Włodkowic i polska szkoła prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018.

⁶ W. Uruszcak, *Historia państwa i prawa polskiego. Tom I (966-1795)*, Warszawa 2015, s. 130.

Narodów⁷. W okresie międzywojennym II Rzeczpospolita Polska gwarantowała wolność sumienia i wyznania tak na poziomie ustrojowym, jak i międzynarodowym (na podstawie małego traktatu wersalskiego zakazującego dyskryminacji mniejszości narodowych i religijnych, a w przypadku wolności rzymskich katolików – na podstawie konkordatu zawartego w 1925 roku, gwarantującego w artykule I, że „Kościół katolicki, bez różnicy obrządków, korzystać będzie w Rzeczypospolitej Polskiej z pełnej wolności”).

Okres II wojny światowej oraz Polski komunistycznej (najpierw tzw. Polski Ludowej w latach 1944-1952, następnie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do 1989 roku) to czas (jak głosi preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku) „gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”, co przejawiało się, między innymi, ograniczaniem wolności życia religijnego Kościołowi katolickiemu. Władze komunistyczne ogłosiły 12 września 1945 roku, że konkordat z 1925 roku przestał obowiązywać, a Kościół w Polsce poddany był licznym prześladowaniom, z morderstwami na księżach katolickich (np. błogosławionym Jerzym Popiełuszko) włącznie. Upadek reżimu komunistycznego oznaczał demokratyzację Polski, a to z kolei - wolność sumienia i wyznania dla polskich katolików.

WOLNOŚĆ SUMIENIA I WYZNANIA W KONSTYTUCJI

Podstawowym przepisem regulującym na gruncie polskiej ustawy zasadniczej wolność sumienia i wyznania jest art. 53. W ustępie 1 wskazuje on, że każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Kolejne przepisy wskazują, że wolność ta „obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie” a także „posiadanie świątyni i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują” (art. 53 ust. 2)⁸ oraz że „rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem” (art. 53 ust. 3). Art. 53 ust. 4 reguluje kwestię

⁷ *Ibidem*, s. 200.

⁸ Na marginesie zasygnalizować należy, że do treści przepisu należy „podejść w racjonalny sposób i uznać, że przepis ten nie zawiera zamkniętego katalogu zachowań składających się na wolność religii i można byłoby go uzupełnić o zachowania wprost w nim niewymienione, takie jak wolność założenia nowej religii czy możliwość szerszenia wiary czy nawracania” (P. Tuleja (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 183).

nauczania religii w szkołach – religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób (skądinąd wskazać należy, że jeszcze w I połowie lat 90. XX wieku, po transformacji ustrojowej z 1989 roku lecz przed uchwaleniem i wejściem w życie nowej ustawy zasadniczej, Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach dwukrotnie wskazywał, że w państwie demokratycznym religia powinna być dostępna dla zainteresowanych osób jako przedmiot szkolny – patrz: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 1991 r., sygn. akt K 11/90⁹ oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt U 12/92¹⁰). W kolejnym z przepisów Konstytucja wskazuje, że wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób. Zgodnie z art. 53 ust. 6 nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych, zaś art. 53 ust. 7 wskazuje, że nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

Warto odnotować też, że w rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, uregulowane zostały w art. 25 relacje pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a kościołami i związkami wyznaniowymi, przyjmując model tzw. przyjaznej separacji. Przyjęto, że „kościóły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione” (art. 25 ust. 1), choć, jednocześnie, nie sposób nie odnotować pewnego szczególnego

⁹ W orzeczeniu tym Trybunał wskazał, że lekcje religii „prowadzone jest według programów przez te kościoły ustalonych i przez katechetów delegowanych przez władze kościelne, a państwowe programy nauczania nie są nasycone treściami religijnymi, to nie można mówić o naruszaniu zasady świeckości szkoły czy świeckości i neutralności Państwa. Co więcej - to właśnie owa świeckość i neutralność nie tylko nie może być podstawą do wprowadzenia obowiązku nauczania religii w szkołach państwowych, ale także nie może oznaczać zakazu takiego nauczania, jeśli życzą sobie tego zainteresowani obywatele. Na tym właśnie polega świeckość i neutralność państwa. Inne rozumienie tych pojęć oznaczałoby nieneutralność, a ingerencję państwa w wolność sumienia i wyznania obywateli”.

¹⁰ W tym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „państwo nie może więc uchylać się od obowiązku zapewnienia takiego wychowania religijnego i w takim miejscu, aby odpowiadało to woli rodziców. Z obowiązku tego Państwo nie jest zwolnione nawet wtedy, gdy na skutek jego zaniedbań wychowanie religijne - z braku innych możliwości - zastępczo zaczyna organizować na własnym terenie instytucja kościelna”.

wyróżnienia religii rzymskokatolickiej¹¹ – o ile bowiem „stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy” (art. 25 ust. 4), to w przypadku innych kościołów i związków wyznaniowych stosunki te regulują jedynie ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami (art. 25 ust. 5). Wyróżnienie to wynika, co oczywiste, z faktu, że ciężko wskazać analogiczny podmiot, który w innych wyznaniach pełniłby analogiczną rolę do tej, którą pełni Stolica Apostolska dla Kościoła rzymskokatolickiego i który mógłby zawrzeć analogiczną umowę. Nie sposób nie zauważyć też faktu, że w Konstytucji marcowej z 1921 roku wskazano, że „Kościół Rzymskokatolicki rządzi się własnymi prawami. Stosunek Państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm” (pisownia oryginalna), a który to (co już przywołano wyżej) został zawarty w 1925 roku za czasów pontyfikatu Ojca Świętego Piusa XI. Przepis ten wskazywał też zresztą w dobitny sposób na szczególną rolę jaką odgrywa rzymski katolicyzm dla Narodu Polskiego, wskazując, że „wyznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającej większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań” (pisownia oryginalna). Choć, w świetle Konstytucji z 1997 roku, wszystkie wyznania są sobie równe i nie zawarto aż tak jednoznacznego odwołania do religii rzymskokatolickiej jak uczynił to ustrojodawca w 1921 roku, to nie sposób w tym miejscu nie odnotować, że preambuła wskazuje na fakt, że kultura polska jest „zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu”.

Art. 53 Konstytucji był wzorcem kontroli w licznych orzeczeniach dotyczących wolności sumienia i wyznania, istotnych z punktu widzenia wolności religijnej katolików w Polsce. Prócz przywoływanych już orzeczeń dotyczących dostępności katechezy w szkołach wskazać należy też na orzeczenie z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. akt K 17/93 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt SK 54/13, które dotyczyły obrazy uczuć religijnych. Sprawa SK 54/13 miała znaczenie nie tylko *stricte* prawne lecz również odbiła się szerokim echem w społeczeństwie polskim gdyż było ona konsekwencją skargi konstytucyjnej wokalistki pop Doroty Rabczewskiej która skazana została za to, iż w obraźliwy sposób wypowiedziała się o osobach, które spisywały Pismo

¹¹ Piotr Tuleja stwierdza wręcz, że „ze względu na prawnomiędzynarodowy status Stolicy Apostolskiej Konstytucja odstąpiła od równego traktowania wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Jedną z umów międzynarodowych, o których mowa w komentowanym przepisie, jest konkordat. Stanowi on umowę w rozumieniu art. 89 ust. 1. Zawarcie takiej umowy z Kościołem Katolickim jest obowiązkiem państwa” (P. Tuleja, *op. cit.*, s. 103).

Święte¹². Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07 dotyczył z kolei zgodności z konstytucją przepisów zakładających wliczanie do średniej oceny z religii bądź etyki. Trybunał wskazał, że „wolność religii (wolność wyznania) nie prowadzi do równości faktycznej. Skoro bowiem jest to wolność religii, także w sferze nauczania, gwarantowana swobodą wyboru, a władze publiczne winny, zgodnie z art. 25 ust. 2 Konstytucji, zachować bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym, a zgodnie z art. 25 ust. 1 Konstytucji winny traktować kościoły i związki wyznaniowe w sposób równoprawny – to struktura świadomości społecznej w sprawach religijno-światopoglądowych znajduje niewątpliwie swoje odbicie w strukturze nauczania religii i etyki. Przewaga wierzących wyznania rzymskokatolickiego zwykle znajduje więc odbicie (zależy też od struktury danego środowiska) w tym, że większość uczniów wybiera naukę religii rzymskokatolickiej”.

Szczególnie ważną regulacją wypływającą z art. 53 Konstytucji jest tzw. klauzula sumienia, zgodnie z którą lekarz może odmówić wykonania świadczeń zdrowotnych jeśli stałyby one w sprzeczności z jego sumieniem¹³.

WOLNOŚĆ WYZNANIA RELIGII KATOLICKIEJ W ŚWIETLE PRZEPISÓW KONKORDATU

Konkordat zawiera szereg regulacji dotyczące zarówno stosunków Państwo-Kościół, jak i regulacji odnoszących się *stricte* do wolności praktyk religijnych.

Wśród tych pierwszych odnaleźć możemy potwierdzenie niezależności i autonomiczności obu podmiotów (art. 1 – przy czym obie strony konkordatu „zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”), uznanie osobowości prawnej Kościoła katolickiego (art. 4 ust. 1) czy zastrzeżenie prawa do mianowania i odwoływania biskupów wyłącznie dla Stolicy Apostolskiej (art. 7 ust. 2), przy zastrzeżeniu, że mogą być nimi wyłącznie obywatele polscy (art. 7 ust. 3).

Kluczowym, z punktu widzenia omawianego zagadnienia, jest art. 5, który stanowi, że „przestrzegając prawa do wolności religijnej, Państwo zapewnia Kościołowi Katolickiemu, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego”. Konsekwencją

¹² <https://www.rp.pl/publicystyka/art6068031-dorota-rabczewska-prawomocnie-skazana>

¹³ Patrz: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14.

tego przepisu jest art. 8 ust. 1, wedle którego „Rzeczpospolita Polska zapewnia Kościołowi Katolickiemu wolność sprawowania kultu”, w tym organizację kultu publicznego (art. 8 ust. 2) i nienaruszalność katolickich miejsc kultu oraz pochówku (art. 8 ust. 3). Sprawowanie kultu, zgodnie z art. 8 ust. 4, nie wymaga zezwolenia władz państwowych, chyba że odpowiednie przepisy prawa polskiego stanowią inaczej, w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Jest to norma analogiczna do tej wynikającej z art. 54 ust. 4 Konstytucji. Wskazać należy, że przepisy konkordatu nie zabraniają ograniczania nienaruszalności miejsc kultu oraz pochówku – możliwe jest wyłączenie takiego miejsca z zachowaniem standardów prawa międzynarodowego, a także podejmowanie niezbędnych działań bez zgody władzy kościelnej jeśli jest to konieczne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia. Wskazać też należy, że zgodnie z art. 24 Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy - zgodnie z prawem polskim. O potrzebie budowy świątyni i o założeniu cmentarza decyduje biskup diecezjalny lub inny właściwy ordynariusz. Budowę obiektów sakralnych i kościelnych oraz założenie cmentarza inicjują właściwe władze kościelne po uzgodnieniu miejsca z kompetentnymi władzami i po uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych.

Artykuł 9 konkordatu wskazuje, że wolnymi od pracy są niedziele oraz uroczystość Świętej Bożej Rodzicielki Maryi, drugi dzień Wielkanocy, dzień Bożego Ciała, uroczystość Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny, dzień Wszystkich Świętych oraz pierwszy i drugi dzień Bożego Narodzenia (przy czym są to dni wolne od pracy nie tylko dla członków Kościoła rzymskokatolickiego, ale również nie-katolików). Na marginesie jedynie należy wskazać, że Święto Trzech Króli jest w Polsce dniem wolnym od pracy jednak nie na podstawie regulacji konkordatu, lecz przepisu zawartego w Kodeksie pracy, co było efektem licznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zmierzających do przywrócenia Święta Trzech Króli jako dnia wolnego od pracy.

Artykuł 10 przewiduje możliwość zawarcia małżeństwa kanonicznego pociągającego za sobą skutki na gruncie prawa cywilnego. Wskazać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 3 orzekanie o ważności małżeństwa kanonicznego, a także w innych sprawach małżeńskich przewidzianych w prawie kanonicznym, należy do wyłącznej kompetencji władzy kościelnej. Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 4 orzekanie w sprawach małżeńskich w zakresie skutków określonych w prawie polskim należy do wyłącznej kompetencji sądów państwowych. Jedynie na marginesie można wskazać, że w konkordacie nie zdecydowano się na przyjęcie (zasługującego na aprobatę i godnego przeniesienia na polski grunt w przypadku ewentualnej

zmiany konkordatu poprzez zawarcie nowej, dodatkowej umowy w trybie przewidzianym przez art. 27) rozwiązania z konkordatu hiszpańskiego z 1953 roku zakładającego, że prawomocne orzeczenia sądów kościelnych dotyczące małżeństw katolickich (stwierdzenie nieważności małżeństwa, rozwiązanie przez Biskupa Rzymskiego małżeństwa nieskonsumowanego, zastosowanie przywileju pawłowego) przekazywane są sądom cywilnym¹⁴, a te, na podstawie art. 80 hiszpańskiego kodeksu cywilnego, są skuteczne z mocy prawa¹⁵. Jest to rozwiązanie, które nie ingeruje w niezależność i autonomię państwa i Kościoła, a powoduje usprawnienie postępowań na gruncie prawa cywilnego w sytuacji w której zachodzi nieważność zawarcia małżeństwa z racji na przesłankę przewidzianą zarówno na gruncie prawa kanonicznego, jak i polskiego prawa rodzinnego.

Artykuły 12-15 odnoszą się do istotnego obszaru praktykowania religii katolickiej jakim jest obszar edukacji. W przepisach uregulowano kwestię katechezy w szkołach publicznych i przedszkolach (w art. 12 ust. 1 zagwarantowano, że lekcje religii będą organizowane „zgodnie z wolą zainteresowanych”, zaś program nauczania i podręczniki, zgodnie z art. 12 ust. 2, opracowywane są przez władzę kościelną). Katechezy prowadzić mogą w szkołach nauczyciele posiadający tzw. misję kanoniczną od biskupa diecezjalnego, a jej cofnięcie oznacza utratę prawa do nauczania religii (art. 12 ust. 3). Konkordat gwarantuje również dostęp do praktyk religijnych dzieciom i młodzieży przebywającym na koloniach i obozach (art. 13) oraz możliwość zakładania i prowadzenia placówek oświatowych (art. 14). Zagwarantowane jest również prawo Kościoła do tworzenia i prowadzenia szkół wyższych (art. 15 ust. 1) oraz wsparcie finansowe dla dwóch uczelni

¹⁴ *Artículo. XXIV. 1. El Estado Español reconoce la Competencia exclusiva de los Tribunales y Dicasterios eclesiásticos en las causas referentes a la nulidad del matrimonio canónico y a la separación de los cónyuges, en la dispensa del matrimonio rato y no consumado y en el procedimiento relativo al Privilegio Paulino. 2. Incoada y admitida ante el Tribunal eclesiástico una demanda de separación o de nulidad, corresponde al Tribunal civil dictar, a instancia de la parte interesada, las normas y medidas precautorias que regulen los efectos civiles relacionados con el procedimiento pendiente. 3. Las sentencias y resoluciones de que se trate, cuando sean firmes y ejecutivas serán comunicadas por el Tribunal eclesiástico al Tribunal civil competente, el cual decretará lo necesario para su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará cuando se trate de nulidad, de dispensa “super rato” o aplicación del Privilegio Paulino que sean anotadas en el Registro del Estado Civil al margen del acta de matrimonio. 4. En general todas las sentencias, decisiones en vía administrativa y decretos emanados de las Autoridades eclesiásticas en cualquier materia dentro del ámbito de su competencia, tendrán también efecto en el orden civil cuando hubieren sido comunicados a las competentes Autoridades del Estado, las cuales prestarán, además, el apoyo necesario para su ejecución.*

¹⁵ *Artículo 80. Las resoluciones dictadas por los Tribunales eclesiásticos sobre nulidad de matrimonio canónico o las decisiones pontificias sobre matrimonio rato y no consumado tendrán eficacia en el orden civil, a solicitud de cualquiera de las partes, si se declaran ajustados al Derecho del Estado en resolución dictada por el Juez civil competente conforme a las condiciones a las que se refiere el artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

kościelnych tj. Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie (dziś: Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie) oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego¹⁶.

Istotnym elementem ewangelizacji jest możliwość docierania z religijnym przekazem do masowych odbiorców - Kościół katolicki posiada zagwarantowaną wolność druku publikacji katolickich oraz wydawania mediów katolickich oraz programów w mediach publicznych (art. 20).

Konkordat przewiduje też zapewnienie dostępu do praktyk religijnych poszczególnym grupom społecznym oraz rolę Kościoła w poszczególnych obszarach życia społecznego – i tak art. 16 reguluje wolność praktykowania religii katolickiej w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (zapewniając żołnierzom wolność uczestnictwa w Mszy św. w niedzielę i święta, „jeśli nie koliduje to z ważnymi obowiązkami służbowymi” oraz działalność kapelanów wojskowych w wojsku, w tym zobowiązanie Kościoła by w czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny skierować dodatkowych kapłanów do pełnienia funkcji kapelanów wojskowych, a diakonów, alumnów wyższych seminariów duchownych oraz członków instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostołskiego - do służby sanitarnej lub służby w obronie cywilnej), art. 17 dostęp do praktyk religijnych i Mszy św. dla osób przebywających w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, resocjalizacyjnych oraz opieki zdrowotnej i społecznej, a także w innych zakładach i placówkach tego rodzaju, zaś art. 18 zakłada, że stosownie do potrzeby biskupi diecezjalni będą decydować o zapewnieniu opieki duszpasterskiej nad członkami mniejszości narodowych poprzez organizację posługi duszpasterskiej i katechizacji w języku właściwej mniejszości.

PODSUMOWANIE

Wolność wyznawania oraz praktykowania wiary rzymskokatolickiej gwarantowana jest na poziomie wielu źródeł prawa, wśród których Konstytucja i konkordat zawierają jednak szczególną rolę z racji na ich rangę w hierarchii aktów prawa. Polska jest krajem gwarantującym katolikom wolność sumienia i wyznania.

Wskazać należy, że ewentualna próba ograniczania wolności sumienia i wyznania (np. poprzez wprowadzenie regulacji ograniczających tajemnicę spowiedzi czy możliwość korzystania z sakramentu pokuty przez dzieci i młodzież, arbitralne

¹⁶ W tym miejscu należy wyjaśnić, że Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie jest uniwersytetem państwowym (a aktualną nazwę nosi od 1999 roku), dlatego jego funkcjonowanie nie jest uregulowane przepisami konkordatu.

usunięcie katechezy z publicznych placówek oświatowych wbrew woli rodziców etc.) polskich katolików stałaby w sprzeczności z przepisami konkordatu. Podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 9 Konstytucji Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, dlatego postanowienia konkordatu – jako umowy międzynarodowej – muszą być przez polskiego prawodawcę respektowane. Warto jednak wskazać, że wiele spośród wolności religijnych polskich katolików gwarantowanych jest również na poziomie konstytucyjnym dlatego gdyby w przyszłości doszło do próby modyfikacji przez ustawodawcę systemu relacji państwo-Kościół w Polsce z modelu tzw. separacji przyjaznej w model separacji wrogiej poprzez (między innymi) jednostronne wypowiedzenie konkordatu przez Polskę (tak jak uczyniono to w okresie stalinowskim z konkordatem z 1925 roku) to (pomijając fakt, że Konstytucja a) zobowiązuje władze publiczne do zawarcia konkordatu b) podjęcie takich działań musiałyby uwzględniać regulacje wynikające z wiążącej Rzeczpospolitą Polskę Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów) nie jest możliwe wprowadzenie w Polsce prawodawstwa np. dyskryminującego katolików bądź zakazującej obecności przedstawicieli Kościoła w życiu publicznym bez zmiany ustawy zasadniczej w trybie uregulowanym w art. 235 Konstytucji. Wskazać należy, że takie regulacje musiałyby zostać przyjęte przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 235 ust. 4), zaś 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej mogliby domagać się przeprowadzenia referendum zatwierdzającego taką zmianę (przytaczany już art. 25 znajduje się w rozdziale I, zaś prawa i wolności religijne uregulowane są w rozdziale II Konstytucji¹⁷).

¹⁷ Zgodnie z art. 235 ust. 6 Konstytucji Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 (tj. 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej) mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.

DOTT. MICHAŁ SZYMAŃSKI
ESPERTO DELL'ISTITUTO PR GLI AFFARI COSTITUZIONALI

LIBERTÀ DI PRATICARE LA FEDE CATTOLICA ROMANA ALLA LUCE DELLA COSTITUZIONE POLACCA E DEL CONCORDATO

INTRODUZIONE

Il storia della nazione polacca è indissolubilmente legata alla fede cattolica: è risaputo che l'inizio simbolico dello Stato polacco corrisponde al 966, anno in cui fu battezzato Mieszko I, duca di Polani. La stragrande maggioranza dei polacchi è cattolica e la celebrazione di festività cattoliche come il Natale, la Pasqua o la festa dell'Assunzione della Beata Vergine Maria (celebrata in Polonia non solo come festa mariana, ma anche come festa dell'esercito polacco per commemorare la vittoria sull'Armata Rossa bolscevica nella battaglia di Varsavia del 15 agosto 1920, nota come "Miracolo sulla Vistola") è un elemento importante non solo della vita religiosa ma anche della cultura nazionale.

La libertà di praticare la fede cattolica romana comprende non solo la possibilità di partecipare alle pratiche religiose, ma anche di agire in modo coerente con l'etica cattolica o di essere attivi nelle organizzazioni ecclesiastiche. Essa è oggi garantita in Polonia sulla base di numerose norme - tra cui la Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997 (di seguito: Costituzione),

che garantisce la libertà di coscienza e di religione¹ e il Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, firmato a Varsavia il 28 luglio 1993 (di seguito: il Concordato) e ratificato il 23 febbraio 1998², che nelle sue disposizioni fa esplicito riferimento alla vita religiosa dei cattolici polacchi³.

LIBERTÀ DI COSCIENZA E RELIGIONE

Non c'è dubbio che, in seguito allo sviluppo del sistema di tutela dei diritti umani nel mondo occidentale, la libertà di coscienza e di religione debba essere considerata uno dei valori fondamentali della società democratica europea contemporanea. François Longchamps de Berier, sacerdote cattolico e professore presso la Facoltà di Giurisprudenza e Amministrazione dell'Università Jagellonica, sottolinea quanto segue: „*che la si apprezzi personalmente o meno, la religione*

¹ Va solo notato qui che la Costituzione non è l'unico atto che garantisce la libertà di coscienza e di religione in Polonia - ci sono anche numerosi accordi internazionali ratificati dalla Repubblica di Polonia, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici, aperto al pubblico firma a New York il 19 dicembre 1966 o la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali stipulata a Roma il 4 novembre 1950, nonché atti come la legge del 17 maggio 1989 sulle garanzie della libertà di coscienza e di religione, nonché il codice di procedura penale, il codice di condotta civile, il codice di procedura amministrativa e l'ordinanza tributaria, che garantiscono il rispetto del segreto della confessione (ulteriori informazioni: M. Szymański, *Tajemnica spowiedzi w prawie polskim – stan aktualny i propozycje zmian*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4(28), s. 73-85). Szerzej o źródłach prawa wyznaniowego Rzeczypospolitej Polskiej: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 48-88.

² Il Concordato regola questioni riguardanti la libertà di coscienza e di religione, pertanto, ai sensi dell'art. Sezione 89 1 punto 2 Cost., la ratifica richiede il consenso espresso nell'atto. Questo consenso è stato espresso nella legge dell'8 gennaio 1998 sulla ratifica del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia. Ai sensi dell'art. Sezione 91 1 della Costituzione, un accordo internazionale ratificato, dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta delle leggi della Repubblica di Polonia, costituisce parte dell'ordinamento giuridico nazionale ed è direttamente applicabile, a meno che la sua applicazione non dipenda dall'emanazione di un atto, e anche, ai sensi dell'art. Sezione 91 2 Cost., prevale sulla legge se questa non è conciliabile con il contratto.

³ Come in precedenza, va notato che il concordato non è l'unico regolamento che mira a regolare la situazione giuridica della Chiesa cattolica romana in Polonia e a regolare la libertà di praticare la fede cattolica romana - un altro atto importante è la legge del 17 maggio, 1989 sui rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica nella Repubblica polacca. Va tuttavia sottolineata la natura speciale del concordato perché esso: a) è stato esplicitamente indicato nella Costituzione come fonte del diritto (è l'unico atto di diritto internazionale nominato direttamente dal costituente; la Costituzione polacca non cita atti giuridici emanati dall'Unione europea, ad esempio) b) La Costituzione obbliga le autorità statali competenti a concludere questo accordo - è loro obbligo costituzionale c) come accordo internazionale ratificato secondo le modalità previste dall'art. Sezione 89 1 garantisce la libertà di coscienza e di religione ai seguaci della religione cattolica romana ad un livello superiore a quello meramente legale (le cui conseguenze sono sopra indicate). Si precisa che ai sensi dell'art. 188 punti 2 Il Tribunale costituzionale giudica sulla conformità degli atti agli accordi internazionali ratificati, la cui ratifica richiede il previo consenso espresso nell'atto, e inoltre, ai sensi dell'art. 188 punti 3, conformità delle disposizioni giuridiche emanate dagli organi centrali dello Stato alla Costituzione, alle convenzioni e alle leggi internazionali ratificate.

apporta valori di redenzione alla vita personale e sociale. Pertanto, proteggere la libertà religiosa nel modo più ampio possibile significa di fatto, nonostante le varie proteste contemporanee, proteggere l'umanità. Non si tratta solo dell'espressione di idee, come nel caso della libertà di parola. Proteggere la libertà religiosa significa proteggere la nostra vita interiore. È una questione di integrità personale e di coerenza tra ciò che scegliamo e facciamo, da un lato, e ciò che in definitiva crediamo e in cui crediamo, dall'altro. Ciò che facciamo e scegliamo è necessariamente una manifestazione della nostra vita interiore, delle nostre intenzioni e decisioni, delle nostre aspettative e aspirazioni. Per questo motivo, nei dibattiti politici, riteniamo che la tutela della religione sia una questione fondamentale. Al contrario, non si può essere un vero umanista se non si tutela la religione” („whether one personally appreciates it or not, religion brings redeeming values to personal and social life. Therefore, protecting religious freedom as broadly as is practicable is, in fact, despite sundry contemporary protests, protecting humanity. This is not a matter merely of the expression of ideas, as in freedom of speech. Protecting freedom of religion is protecting our personal internal life. It is a matter of personal integrity and the coherence between what we choose and do, on the one hand, and what we ultimately believe and trust in, on the other. What we do and choose is necessarily a manifestation of our internal life, our intentions and decisions, our expectations and aspirations. That is why during political debates we find religion protected as an essential concern. Contradictorily, one cannot truly be even a humanist without protecting religion”)⁴.

Il concetto di libertà di religione è stato sviluppato in Polonia già nel Medioevo e si applicava non solo ai cattolici. Ampiamente considerato come uno dei più eminenti giuristi della storia della Polonia, un rappresentante della “scuola polacca di diritto internazionale”⁵, Paweł Włodkowic, rettore dell'Università Jagellonica ed ecclesiastico cattolico, sostenne l'idea della libertà religiosa già nel XV secolo, sottolineando al Concilio di Costanza che anche i pagani hanno il diritto di conservare la propria fede e criticando la cristianizzazione forzata applicata in Europa orientale dall'Ordine Teutonico (che usava il cattolicesimo come pretesto per perseguire una politica aggressiva contro la Lituania, in unione personale con la Polonia). L'Atto della Confederazione di Varsavia, emanato nel 1573, garantiva alla nobiltà polacca la libertà di religione.

⁴ F. Longchamps de Bérier, *Religious Freedom and Legal Education*, „Forum Prawnicze” 2021, 6(68), s. 22.

⁵ In particolare, vedere: S. Bełch, J. Domański, T. Graff, T. Jasudowicz, S. Krzyżanowski, A. Niesiołowski, K. Ożóg, S. Wielgus, *Paweł Włodkowic i polska szkoła prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018.

Il principio della tolleranza religiosa era una delle basi costituzionali della monarchia jagellonica⁶ e della Confederazione polacco-lituana⁷. Nel periodo tra le due guerre, la Seconda Repubblica di Polonia garantiva la libertà di coscienza e di religione sia a livello costituzionale che internazionale (sulla base del Piccolo Trattato di Versailles, che proibiva la discriminazione delle minoranze nazionali e religiose e, nel caso della libertà dei cattolici romani, sulla base del Concordato concluso nel 1925, il quale garantiva, all'articolo I, che "la Chiesa cattolica, senza distinzione di riti, avrebbe goduto di piena libertà nella Repubblica di Polonia").

I decenni della Seconda guerra mondiale e della Polonia comunista (prima la cosiddetta Polonia Popolare negli anni 1944-1952, poi la Repubblica Popolare di Polonia fino al 1989) furono un periodo (come si legge nel preambolo della Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997) "in cui le libertà fondamentali e i diritti umani venivano violati nella nostra patria". Ciò si manifestava, tra l'altro, con restrizioni alla libertà di vita religiosa della Chiesa cattolica. Il 12 settembre 1945 le autorità comuniste annunciarono che il concordato del 1925 non sarebbe stato più valido e la Chiesa in Polonia fu soggetta a numerose persecuzioni, tra cui l'assassinio di sacerdoti cattolici (ad esempio il beato Jerzy Popiełuszko). La caduta del regime comunista garantì la democratizzazione della Polonia, che a sua volta assicurò libertà di coscienza e di religione per i cattolici polacchi.

LIBERTÀ DI COSCIENZA E RELIGIONE NELLA COSTITUZIONE

La disposizione fondamentale che regola la libertà di coscienza e di religione nella Legge fondamentale polacca è l'articolo 53. Al paragrafo 1, indica che a tutti è garantita la libertà di coscienza e di religione. Le disposizioni successive mostrano che questa libertà "comprende la libertà di professare o adottare una religione di propria scelta e di manifestare la propria religione individualmente o con altri, pubblicamente o privatamente, mediante il culto, la preghiera, la partecipazione a rituali, la pratica e l'insegnamento", nonché "il possesso di santuari e altri luoghi di culto secondo le esigenze dei credenti, il diritto delle persone

⁶ W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego. Tom I (966-1795)*, Warszawa 2015, s. 130.

⁷ *Ibidem*, s. 200.

di ricevere assistenza religiosa dove si trovano” (art. 53 comma 2)⁸, nonché il fatto che “i genitori hanno il diritto di assicurare l’educazione morale e religiosa e l’insegnamento dei loro figli secondo le loro convinzioni” (art. 53 ust. 3). L’articolo 53, comma 4, regola l’insegnamento della religione nelle scuole - la religione di una chiesa o di un’altra associazione religiosa con uno status giuridico regolamentato può essere insegnata a scuola senza violare la libertà di coscienza e di religione altrui (a tal proposito, va sottolineato che, anche nella prima metà degli anni ‘90, dopo la trasformazione politica del 1989, ma prima della promulgazione e dell’entrata in vigore della nuova Costituzione, il Tribunale Costituzionale nelle sue sentenze ha indicato per due volte che in uno Stato democratico la religione deve essere disponibile per le persone interessate come materia scolastica - vedasi: sentenza della Corte Costituzionale del 30 gennaio 1991, num. R.G. K 11/90⁹ e sentenza della Corte Costituzionale del 20 aprile 1993, num. R.G. U 12/92¹⁰). In un’altra disposizione, la Costituzione indica che la libertà di manifestare la propria religione può essere limitata solo dalla legge e solo se ciò è necessario per proteggere la sicurezza dello Stato, l’ordine pubblico, la salute, la morale o le libertà e i diritti degli altri. Secondo l’articolo 53, comma 6, a nessuno può essere imposto di partecipare o meno a pratiche religiose, mentre l’articolo 53, comma 7, indica che nessuno può essere obbligato dalle autorità pubbliche a rivelare la propria visione, le proprie convinzioni religiose o il proprio credo.

Vale la pena notare che il capitolo I della Costituzione, intitolato “Repubblica”, regola all’articolo 25 i rapporti tra la Repubblica di Polonia e le chiese e le associazioni religiose, adottando il modello della cosiddetta separazione amichevole.

⁸ Come nota a margine, va osservato che il contenuto della disposizione dovrebbe essere “affrontato in modo razionale e va riconosciuto che questa disposizione non contiene un elenco chiuso di comportamenti che costituiscono libertà di religione e potrebbe essere integrata con comportamenti non ivi esplicitamente menzionati, come la libertà di fondare una nuova religione o la possibilità di diffondere la fede o di convertirsi” (P. Tuleja (ed.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 183).

⁹ In questa sentenza, il Tribunale ha precisato che le lezioni di religione “sono svolte secondo programmi stabiliti da queste Chiese e da catechisti delegati dalle autorità ecclesiastiche, e i programmi didattici statali non sono saturi di contenuti religiosi, non può esservi alcuna violazione del principio di laicità scolastica”. ovvero laicità e neutralità dello Stato. Inoltre, questa laicità e neutralità non solo non possono costituire la base per introdurre l’obbligo di insegnare la religione nelle scuole statali, ma non possono nemmeno significare un divieto di tale insegnamento, se i cittadini interessati lo desiderano. Questo è ciò che significa laicità e neutralità dello Stato. Una diversa comprensione di questi concetti non significherebbe neutralità, ma l’ingerenza dello Stato nella libertà di coscienza e di religione dei cittadini.

¹⁰ In tale sentenza, il Tribunale Costituzionale ha affermato che “lo Stato non può, pertanto, sottrarsi all’obbligo di impartire l’insegnamento religioso in modo e in luogo tale che esso corrisponda alla volontà dei genitori. Lo Stato non è esonerato da tale obbligo nemmeno quando, per sua negligenza, l’insegnamento religioso – per mancanza di altre possibilità – comincia ad essere organizzato sul proprio territorio invece che da un istituto ecclesiastico.

Si parte dal presupposto che “le chiese e le altre associazioni religiose sono uguali” (art. 25 comma 1), anche se, allo stesso tempo, non si può non notare una certa distinzione della religione cattolica romana¹¹ – infatti, “le relazioni tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono definite da un accordo internazionale concluso con la Santa Sede e dagli statuti” (art. 25 comma 4), nel caso delle altre chiese e associazioni religiose, tali relazioni sono regolate solo da leggi approvate sulla base di accordi conclusi dal Consiglio dei Ministri con i loro rappresentanti competenti (art. 25, comma 5). Questa distinzione è ovviamente dovuta al fatto che è difficile individuare un’entità analoga che, in altre confessioni, abbia un ruolo analogo a quello della Santa Sede per la Chiesa cattolica romana e che possa concludere un accordo paragonabile. Non si può inoltre trascurare il fatto che la Costituzione di marzo del 1921 indicava quanto segue: “la Chiesa cattolica romana sarà governata dalle proprie leggi. Il rapporto dello Stato con la Chiesa sarà determinato sulla base di un accordo con la Santa Sede, soggetto alla ratifica del Sejm” (traduzione della versione con grafia originale), che (come già accennato sopra) fu concluso nel 1925 durante il pontificato del Santo Padre Pio XI. Questa disposizione sottolineava anche in modo enfatico il ruolo speciale svolto dal cattolicesimo romano per la nazione polacca, indicando che “la fede cattolica romana, essendo la religione della stragrande maggioranza della nazione, occupa nello Stato la posizione principale tra le confessioni reciprocamente uguali” (traduzione della versione con grafia originale). Anche se, alla luce della Costituzione del 1997, tutte le religioni sono uguali e non c’è un riferimento esplicito alla religione cattolica romana, diversamente da quanto fatto dal legislatore nel 1921, non si può non notare, in questo contesto, che il preambolo sottolinea che la cultura polacca è “radicata nel patrimonio cristiano della Nazione”.

L’articolo 53 della Costituzione ha rappresentato lo standard di controllo in numerose sentenze riguardanti la libertà di coscienza e di religione, rilevanti dal punto di vista della libertà religiosa dei cattolici in Polonia. Oltre alle sentenze già citate sulla disponibilità della catechesi nelle scuole, vanno segnalate anche la sentenza del 7 giugno 1994, num. R.G. K 17/93, e la sentenza della Corta Costituzionale del 6 ottobre 2015, num. R.G. SK 54/13, riguardante l’offesa dei sentimenti religiosi. La causa SK 54/13 non ha avuto solo una valenza strettamente giuridica, ma ha anche una risonanza nella società polacca,

¹¹ Piotr Tuleja afferma addirittura che “a causa dello status giuridico internazionale della Santa Sede, la Costituzione ha rinunciato alla parità di trattamento di tutte le chiese e associazioni religiose. Uno degli accordi internazionali cui fa riferimento la norma commentata è un concordato. Costituisce contratto ai sensi dell’art. Sezione 89 1. “Concludere un simile accordo con la Chiesa cattolica è obbligo dello Stato”, (P. Tuleja, *op. cit.*, s. 103).

in quanto conseguenza della denuncia costituzionale della cantante pop Dorota Rabczewska, condannata per essersi espressa in modo offensivo su colore che trascrivevano le Sacre Scritture¹². La sentenza della Corte Costituzionale del 2 dicembre 2009, num. R.G. U 10/07 riguardava, a sua volta, la costituzionalità di norme che prevedevano l'inserimento del voto di religione o di etica nella media scolastica. La Corte ha indicato che “la libertà di religione (libertà di credo) non porta all'uguaglianza di fatto. Poiché la libertà di religione, anche nell'ambito dell'istruzione, è tutelata dalla libertà di scelta, e poiché, ai sensi dell'articolo 25, comma 2 della Costituzione, le autorità pubbliche devono rimanere imparziali in materia di credenze religiose, filosofiche e ideologiche, garantendo la libertà della loro espressione nella vita pubblica, e ai sensi dell'articolo 25, comma 1, della Costituzione devono trattare le chiese e le associazioni religiose in modo equo, la struttura della consapevolezza sociale in materia religiosa e filosofica si riflette indubbiamente nella struttura dell'istruzione religiosa ed etica. La predominanza dei credenti cattolici trova solitamente espressione (a seconda anche della struttura dell'ambiente) nel fatto che la maggior parte degli alunni sceglie l'educazione religiosa cattolica”.

Una norma particolarmente importante che deriva dall'articolo 53 della Costituzione è la cosiddetta “clausola di coscienza”, in base alla quale un medico può rifiutarsi di fornire servizi sanitari se essi sono in conflitto con la sua coscienza¹³.

LIBERTÀ DI PROFESSARE LA RELIGIONE CATTOLICA AI SENSI DELLE NORME DEL CONCORDATO

Il Concordato contiene una serie di norme che riguardano sia le relazioni Stato-Chiesa sia quelle strettamente legate alla libertà di pratica religiosa.

Tra le prime, troviamo la conferma dell'indipendenza e dell'autonomia di entrambe le entità (articolo 1 - con entrambe le parti del Concordato che “si impegnano a rispettare pienamente questo principio nelle loro relazioni reciproche e nella cooperazione per lo sviluppo dell'umanità e del bene comune”), il riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa cattolica (articolo 4, comma 1) o la riserva del diritto di nominare e revocare i vescovi esclusivamente per la Santa Sede (articolo 7, comma 2), con il requisito della cittadinanza polacca (articolo 7, comma 3).

¹² <https://www.rp.pl/publicystyka/art6068031-dorota-rabczewska-prawomocnie-skazana>

¹³ *Cfr.* Sentenza della Corte Costituzionale del 7 ottobre 2015, num. R.G. K 12/14.

Cruciale, dal punto di vista della questione in oggetto, è l'articolo 5, il quale afferma che "nel rispetto del diritto alla libertà religiosa, lo Stato assicura alla Chiesa cattolica, indipendentemente dal rito, il libero e pubblico svolgimento della sua missione, compreso l'esercizio della giurisdizione e la gestione e amministrazione dei suoi affari secondo il diritto canonico". Una conseguenza di questa disposizione è l'articolo 8, comma 1, secondo cui "la Repubblica di Polonia assicura alla Chiesa cattolica la libertà di culto", compresa l'organizzazione di culti pubblici (articolo 8, comma 2) e l'inviolabilità dei luoghi di culto e di sepoltura cattolici (articolo 8, comma 3). L'esercizio del culto, secondo l'articolo 8, comma 4, non richiede l'autorizzazione delle autorità statali, a meno che le disposizioni pertinenti della legge polacca non prevedano diversamente, in particolare per motivi di sicurezza e ordine pubblico. Si tratta di una norma analoga a quella derivante dall'articolo 54, comma 4, della Costituzione. Va sottolineato che le disposizioni del Concordato non vietano di limitare l'inviolabilità dei luoghi di culto e di sepoltura – è infatti possibile espropriare tali luoghi in conformità con gli standard del diritto internazionale, così come intraprendere le azioni necessarie senza il consenso dell'autorità ecclesiastica se esse risultano necessarie per la tutela della vita, della salute o della proprietà. Va inoltre sottolineato che, secondo l'articolo 24, la Chiesa ha il diritto di costruire, ampliare e mantenere edifici sacri ed ecclesiastici e cimiteri - in conformità con la legge polacca. La necessità di costruire una chiesa e di istituire un cimitero è decisa dal vescovo diocesano o da un altro Ordinario competente. La costruzione di edifici sacri ed ecclesiastici e la creazione di un cimitero sono avviate dalle autorità ecclesiastiche competenti dopo che il sito è stato concordato con le autorità competenti e sono state ottenute le necessarie decisioni amministrative.

L'articolo 9 del Concordato indica che la domenica e la solennità di Maria Santissima Madre di Dio, il Lunedì dell'Angelo, il giorno del Corpus Domini, la solennità dell'Assunzione della Beata Vergine Maria, il giorno di Ognissanti, nonché il giorno di Natale e quello di Santo Stefano sono liberi dal lavoro (trattasi di giorni liberi non solo per gli adepti della Chiesa cattolica romana, ma anche per i non cattolici). Per inciso, va ricordato che l'Epifania è un giorno libero dal lavoro in Polonia, ma non sulla base delle norme del Concordato, bensì di una disposizione inserita nel Codice del Lavoro, frutto di numerose iniziative legislative civiche volte a ripristinare l'Epifania come giorno festivo.

L'articolo 10 prevede la possibilità di contrarre un matrimonio canonico con conseguenze civili. Va sottolineato che, secondo l'articolo 10, comma 3, la decisione sulla validità di un matrimonio canonico, così come su altre questioni

matrimoniali previste dal diritto canonico, è di competenza esclusiva dell'autorità ecclesiastica. D'altra parte, secondo l'articolo 10, comma 4, la decisione sulle questioni matrimoniali, fino alle conseguenze previste dalla legge polacca, è di competenza esclusiva dei tribunali statali. Solo a margine si può segnalare che, nel Concordato, non si è deciso di assumere la soluzione (degnata di approvazione e di introduzione nel sistema polacco in caso di modifica del Concordato mediante stipula di un nuovo accordo aggiuntivo secondo le modalità di cui all'art. 27) del concordato spagnolo del 1953, secondo cui le decisioni definitive dei tribunali ecclesiastici riguardanti i matrimoni cattolici (dichiarazione di nullità del matrimonio, scioglimento di un matrimonio non consumato da parte del vescovo romano, applicazione del privilegio del padiglione) sono trasferite ai tribunali civili¹⁴ e, ai sensi dell'art. 80 del codice civile spagnolo, sono efficaci per legge¹⁵. Si tratta di una soluzione che non collide con l'indipendenza e l'autonomia dello Stato e della Chiesa, ma snellisce i procedimenti di diritto civile nelle situazioni in cui il matrimonio è invalido a causa di un presupposto previsto sia dal diritto canonico che dal diritto di famiglia polacco.

Gli articoli 12-15 si riferiscono a un'area importante della pratica della religione cattolica, ovvero l'area dell'educazione. La legislazione regola la catechesi nelle scuole pubbliche e negli asili (all'articolo 12, comma 1, si garantisce che le lezioni di religione siano organizzate "secondo la volontà degli interessati", mentre il programma e i libri di testo, secondo l'articolo 12, comma 2, sono sviluppati dall'autorità ecclesiastica). La catechesi può essere svolta nelle scuole da insegnanti in possesso della cosiddetta missione canonica, assegnata dal vescovo

¹⁴ *Artículo. XXIV. 1. El Estado Español reconoce la Competencia exclusiva de los Tribunales y Dicasterios eclesiásticos en las causas referentes a la nulidad del matrimonio canónico y a la separación de los cónyuges, en la dispensa del matrimonio rato y no consumado y en el procedimiento relativo al Privilegio Paulino. 2. Incoada y admitida ante el Tribunal eclesiástico una demanda de separación o de nulidad, corresponde al Tribunal civil dictar, a instancia de la parte interesada, las normas y medidas precautorias que regulen los efectos civiles relacionados con el procedimiento pendiente. 3. Las sentencias y resoluciones de que se trate, cuando sean firmes y ejecutivas serán comunicadas por el Tribunal eclesiástico al Tribunal civil competente, el cual decretará lo necesario para su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará cuando se trate de nulidad, de dispensa "super rato" o aplicación del Privilegio Paulino que sean anotadas en el Registro del Estado Civil al margen del acta de matrimonio. 4. En general todas las sentencias, decisiones en vía administrativa y decretos emanados de las Autoridades eclesiásticas en cualquier materia dentro del ámbito de su competencia, tendrán también efecto en el orden civil cuando hubieren sido comunicados a las competentes Autoridades del Estado, las cuales prestarán, además, el apoyo necesario para su ejecución.*

¹⁵ *Artículo 80. Las resoluciones dictadas por los Tribunales eclesiásticos sobre nulidad de matrimonio canónico o las decisiones pontificias sobre matrimonio rato y no consumado tendrán eficacia en el orden civil, a solicitud de cualquiera de las partes, si se declaran ajustados al Derecho del Estado en resolución dictada por el Juez civil competente conforme a las condiciones a las que se refiere el artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

diocesano, e la sua revoca comporta la perdita del diritto di insegnare religione (articolo 12, comma 3). Il Concordato garantisce anche l'accesso alla pratica religiosa per i bambini e i giovani nei campi e nelle colonie di villeggiatura (art. 13), nonché la possibilità di creare e gestire istituzioni educative (art. 14). È inoltre garantito il diritto della Chiesa di creare e gestire istituti di istruzione superiore (art. 15, comma 1), nonché il sostegno finanziario a due università della Chiesa, ossia la Pontificia Accademia di Teologia di Cracovia (oggi: Pontificia Università Giovanni Paolo II di Cracovia) e l'Università Cattolica di Lublino¹⁶.

Un elemento importante dell'evangelizzazione è la possibilità di raggiungere il pubblico di massa con messaggi religiosi - alla Chiesa cattolica è garantita la libertà di stampare pubblicazioni cattoliche e di pubblicare media e programmi cattolici nei media pubblici (articolo 20).

Il Concordato prevede anche l'accesso alla pratica religiosa per particolari gruppi sociali e il ruolo della Chiesa in particolari settori della vita sociale - così l'articolo 16 regola la libertà di praticare la religione cattolica nelle Forze Armate della Repubblica di Polonia (fornendo ai soldati la libertà di partecipare alla Messa la domenica e nei giorni festivi "se ciò non interferisce con importanti doveri di servizio" e le attività dei cappellani militari nell'esercito, compreso l'obbligo della Chiesa di inviare sacerdoti aggiuntivi per servire come cappellani militari in tempi di guerra in tempi di mobilitazione dichiarata e in tempo di guerra, nonché diaconi, ex alunni dei seminari superiori e membri degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica a prestare servizio sanitario o di protezione civile), mentre l'art. 17 disciplina l'accesso alla pratica religiosa e alla Messa per le persone che si trovano in istituti penitenziari, educativi, di riabilitazione e di assistenza sanitaria e sociale, nonché in altri istituti e strutture di questo tipo. L'art. 18 prevede invece che, a seconda delle necessità, i vescovi diocesani decidano in merito all'assistenza pastorale per i membri delle minoranze nazionali, organizzando servizi pastorali e di catechizzazione nella lingua della rispettiva minoranza.

RIEPILOGO

La libertà di professare e praticare la fede cattolica romana è garantita a livello di molte fonti di legge, tra le quali, tuttavia, la Costituzione e il Concordato rivestono un ruolo particolare per il loro rango nella gerarchia degli atti

¹⁶ Va qui precisato che l'Università Cardinale Stefan Wyszyński di Varsavia è un'università statale (e dal 1999 porta il nome attuale), pertanto il suo funzionamento non è regolato dalle disposizioni del concordato.

giuridici. La Polonia è un Paese che garantisce ai cattolici la libertà di coscienza e di religione.

Va sottolineato che un eventuale tentativo di limitare la libertà di coscienza e di religione (ad esempio attraverso l'introduzione di norme che limitino la segretezza della confessione o la possibilità del sacramento della penitenza per i bambini e gli adolescenti, la rimozione arbitraria della catechesi dalle istituzioni educative pubbliche contro la volontà dei genitori, ecc.) dei cattolici polacchi sarebbe in contraddizione con le disposizioni del Concordato. Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica di Polonia rispetta il diritto internazionale che la vincola, e quindi le disposizioni del Concordato - in quanto accordo internazionale - devono essere rispettate dal legislatore polacco. Tuttavia, dobbiamo tenere a mente che molte delle libertà religiose dei cattolici polacchi sono garantite anche a livello costituzionale. Pertanto, se in futuro vi sarà un tentativo di modificare il sistema delle relazioni Stato-Chiesa in Polonia, dal modello della cosiddetta separazione amichevole a un modello di separazione ostile, attraverso (tra l'altro) la disdetta unilaterale del concordato da parte della Polonia (come è stato fatto nel periodo staliniano con il Concordato del 1925), non sarà possibile (senza considerare il fatto che la Costituzione a) obbliga le autorità pubbliche a concludere un concordato e b) l'adozione di tali azioni dovrebbe tenere conto delle norme derivanti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che vincolano la Repubblica di Polonia) introdurre in Polonia una legislazione che, ad esempio, discrimini i cattolici o che proibisca la presenza di rappresentanti della Chiesa nella vita pubblica senza modificare la Legge fondamentale secondo le modalità previste dall'articolo 235 della Costituzione. Si noti che tali norme dovrebbero essere adottate dal Sejm con una maggioranza di almeno due terzi dei voti, alla presenza di almeno la metà del numero legale dei deputati, e dal Senato, con la maggioranza assoluta dei voti, alla presenza di almeno la metà del numero legale dei senatori (art. 235, comma 4), mentre 1/5 del numero legale dei deputati, il Senato o il Presidente della Repubblica potrebbero richiedere un referendum per approvare tale cambiamento (il già citato articolo 25 si trova nel Capitolo I, mentre i diritti e le libertà religiose sono regolati nel Capitolo II della Costituzione¹⁷).

¹⁷ Ai sensi dell'art. Sezione 235 6 Cost. Se l'atto modificativo della Costituzione riguarda disposizioni dei capi I, II o XII, gli enti indicati nell'art. 1 (ovvero 1/5 del numero statutario dei Deputati, il Senato o il Presidente della Repubblica di Polonia) possono chiedere, entro 45 giorni dalla data di adozione della legge da parte del Senato, che si tenga un referendum di approvazione. Tali enti presentano una richiesta in materia al Presidente del Sejm, il quale ordina che si tenga un referendum immediato entro 60 giorni dalla data di presentazione della richiesta. Un emendamento alla Costituzione viene adottato se la maggioranza degli elettori sostiene il cambiamento.

KS. PROF. UKSW DR HAB. KRZYSZTOF WARCHAŁOWSKI
KIEROWNIK KATEDRY PRAWA WYZNANIOWEGO I KONKORDATOWEGO
UNIwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

NAUCZANIE RELIGII I SZKOLNICTWO KATOLICKIE WEDLE GWARANCJI KONKORDATU MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ A RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ Z DNIA 28 LIPCA 1993 R. – ANALIZA STANU WSPÓŁCZESNEGO

Edukacja od wieków odgrywa niezwykle istotną rolę w kształtowaniu społeczeństw i jednostek. W Polsce, kraju o głęboko zakorzenionej tradycji katolickiej, nauczanie religii i szkoły katolickie stanowią istotną część krajobrazu edukacyjnego¹. Ich początki sięgają daleko w przeszłość, a obecnie wciąż wpisują się w tkankę nie tylko społeczności lokalnych ale również zakorzeniły się w powszechnym systemie oświaty. Uczelnie i szkoły katolickie wszystkich typów oferują uczniom i studentom nie tylko uzyskanie wykształcenia w rozumieniu nabycia wiedzy i umiejętności, ale również umożliwiają kształtowanie charakteru w kategoriach wartości katolickich i związanych z nimi etycznych fundamentów². Historia szkół katolickich w Polsce w sposób oczywisty związana jest z zaistnieniem i następnie rozwojem chrześcijaństwa, które przekształciło się w trwały element kulturowy i społeczny. W ciągu wieków katolickie instytucje edukacyjne nie

¹ K. Warchałowski, *Nauczanie religii i szkolnictwo katolickie w konkordatach współczesnych*, Lublin 1998, s. 121.

² J. Wroceński, *Sytuacja prawna szkolnictwa wyznaniowego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ecclesia et status. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz (red.), Lublin 2004, s. 961.

tylko przekazywały wiedzę, lecz także miały istotny wpływ na formowanie tożsamości narodowej oraz umacnianie więzi społecznych. Dzięki staraniom zakonów i zgromadzeń zakonnych, wiele szkół katolickich stało się ośrodkami, w których kształtowano młode umysły nie tylko w obszarze nauk ścisłych i humanistycznych, lecz również w duchu wartości chrześcijańskich i formacji katolickiej. Sobór Watykański II w deklaracji „*Gravissimum educationis*” w sposób jednoznaczny przypomniał o edukacyjnej misji Kościoła, w której wielkie znaczenie mają szkoły katolickie, bowiem to właśnie przez ich zakładanie i prowadzenie realizowana jest ta misja w sposób bezpośredni³.

Również współczesność świadczy o utrwaleniu, ugruntowaniu znaczenia szkół katolickich w polskim systemie edukacji i wpływie na jego rozwój. Pomimo walki z polską edukacją w okresie zaborów, zawirowaniach wynikłych z obu wojen światowych i związanymi z okresem okupacyjnym działaniami ukierunkowanymi na zdegradowanie, a wręcz zniszczenie nie tylko systemu szkolnictwa ale wypłenieniu wszelkiej myśli chrześcijańskiej ze społeczeństwa, a następnie kilkudziesięcioma latami komunizmu w Polsce i wdrażanej w systemie szkolnictwa (a także życiu codziennym) indoktrynacji ateistycznej, a także pomimo dających się aktualnie zauważyć tendencji społecznych i zmian technologicznych, katolickie jednostki oświaty wciąż przyciągają uwagę rodziców, uczniów i studentów, oferując unikatowe podejście do kształcenia. Edukacja oparta na wartościach katolickich staje się niejednokrotnie decydującym czynnikiem przy wyborze szkoły dla swojego dziecka lub podjęciu dalszej nauki.

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie aktualnego stanu szeroko rozumianego szkolnictwa katolickiego i nauczania religii katolickiej w szkołach powszechnych, w kontekście ich rozwoju i zmian w systemie oświaty, jakie nastąpiły od dnia zawarcia Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską w 1993 r. i następnie jego ratyfikacji w 1998 r.

³ Jako najważniejsze dokumenty Kościoła poruszające problematykę związaną z szeroko rozumianym katolickim nauczaniem, oprócz wspomnianej deklaracji „*Gravissimum educationis*” należy wymienić także Kodeks Prawa Kanonicznego (Kan. 793 – 806), Encyklikę Piusa XI o chrześcijańskim wychowaniu młodzieży (*Divini illius magistri*), adhortacje Jana Pawła II: *O katechizacji w naszych czasach (Catechesi tradendae)* oraz *O zadaniach rodziny chrześcijańskiej w świecie współczesnym (Familiaris consortio)*.

I. USTAWOWE I KONKORDATOWE GWARANCJE NAUCZANIA RELIGII KATOLICKIEJ W SZKOŁACH PUBLICZNYCH

Nauczanie religii w Polsce od zawsze stanowiło istotny aspekt życia społecznego i edukacyjnego. Jako naród o głębokich tradycjach katolickich, Polska od wieków pielęgnuje swoją tożsamość religijną i kulturową. W kontekście stosunku państwa do Kościoła katolickiego, jednym z kluczowych dokumentów regulujących tę relację stał się Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany w dniu 28 lipca 1993 r.⁴ Konkordat. Jako traktat międzynarodowy, dokument ten określa wiele aspektów relacji państwo-Kościół, w tym zasady nauczania religii w szkołach publicznych.

Konkordat jest wyjątkowym przykładem bliskich relacji między państwem a Kościołem Katolickim. Stanowi swoiste podsumowanie wielowiekowej tradycji i w istocie ujęcie w formie prawnej wypracowanych już rozwiązań. Pomimo tego w dalszym ciągu jest kontestowany przez niektóre gremia, stanowiąc przedmiot kontrowersji i debat na temat jego wpływu na system edukacji i pluralizm światopoglądowy w Polsce. Analizując podstawy formalne nauczania religii w szkołach publicznych, należy uwzględnić zarówno kontekst historyczny, jak też współczesne wyzwania związane z jej nauczaniem, aby móc odpowiedzieć na pytanie, jak Konkordat wpłynął na ten aspekt edukacji i tym samym życie publiczne. Przyjrzyjmy się zatem bliżej temu, jakie prawa i obowiązki Konkordat przewiduje w kontekście nauczania religii w szkołach, oraz jakie konsekwencje i kontrowersje towarzyszą temu zagadnieniu w Polsce. Analizując zatem te kwestie, będziemy w stanie lepiej zrozumieć pozycję nauczania religii w polskim systemie edukacji i jej wpływ na społeczeństwo, jak również wyzwania, jakie stawia to państwu i Kościołowi Katolickiemu w dążeniu do zachowania równowagi między prawem jednostki do wyznawania swojej wiary a zasadą świeckości państwa.

We współczesnej Polsce, inaczej niż w innych krajach, nauczanie religii w szkołach publicznych wprowadzone zostało jako jeden z efektów przechodzenia od ustroju totalitarnego, komunistycznego, związanego organicznie z ideologią ateistyczną, do ustroju o charakterze laickim, opartym jednak na idei demokracji⁵. W nowym ustroju, na fali przemian związanych z jego wdrażaniem, po burzliwej debacie w kwestii powrotu do nauczania religii w szkołach powszechnych,

⁴ Formalne ogłoszenie Konkordatu nastąpiło dopiero po jego ratyfikacji w Dz. U. z 1998 r. Nr 51 poz. 318.

⁵ J. Krukowski, *Konkordaty współczesne, Doktryna. Teksty*, Warszawa 1995, cz. I, s. 195.

powrót do takiego nauczania zyskał ustawową gwarancję⁶. Na mocy art. 12 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷, w polskich szkołach wszystkich typów wprowadzono możliwość nauczania religii w systemie fakultatywnym, pozostawiając decyzję co do podjęcia (i kontynuowania) nauki religii w rękach rodziców uczniów, albo uzależniając ją od decyzji samych uczniów po osiągnięciu przez nich pełnoletności. Uszczegółowienie zasad nauczania religii w szkołach publicznych nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobów nauczania religii w szkołach publicznych⁸.

Warto w tym miejscu wskazać, że merytoryczne uregulowanie gwarancji zawartej w art. 12 ustawy o systemie oświaty utrzymało się w zasadzie w stanie niezmiennym do dnia dzisiejszego od momentu jego uchwalenia. Jedynymi zmianami jakie były wprowadzane we wskazanym przepisie były zmiany związane z reformami dotyczącymi ustroju szkolnego. Nastąpiły one odpowiednio w 1999 i następnie w 2017 roku. Zmiany ogłoszone w 1999 r.⁹ dotyczyły wprowadzenia sześcioletnich szkół podstawowych (w miejsce dotychczasowych ośmioletnich), trzyletnich gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych (trzyletnie licea profilowane, dwuletnie szkoły zawodowe, dwuletnie licea uzupełniające)¹⁰. Zmiana z 2017 r.¹¹ związana była z powrotem do poprzedniego systemu kształcenia, czyli ośmioletnich szkół podstawowych (połączonego z likwidacją gimnazjów) i ustaleniem systemu szkół ponadpodstawowych (m. in. czteroletnie licea ogólnokształcące, pięcioletnie technika, trzyletnia branżowa szkoła I stopnia, dwuletnia branżowa szkoła II stopnia).

Interesującą kwestię stanowi brak powtórzenia gwarancji nauczania religii w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, która w założeniu miała zastąpić kilka aktów normatywnych regulujących ustrój szkolnictwa i dokonać ich unifikacji w jednym akcie prawnym dotyczącym szkolnictwa. Z uwagi na szereg wątpliwości związanych z ujednoczeniem prawodawstwa w zakresie oświaty, w tym duży opór środowisk nauczycielskich, zdecydowano się jednak na pozostawienie w systemie prawa obu aktów ustawowych, ustawy o systemie oświaty

⁶ K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 113.

⁷ Pierwotny tekst ustawy został ogłoszony w Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425. Ostatni tekst jednolity został ogłoszony w Dz. U. z 2022 r. poz. 2230.

⁸ Pierwotny tekst rozporządzenia został ogłoszony w Dz. U. z 1992 r. Nr 36 poz. 155. Ostatni tekst jednolity został ogłoszony w Dz. U. z 2020 r. poz. 983.

⁹ Dz. U. z 1998 r. Nr 117 poz. 759.

¹⁰ Ograniczono się do przywołania typów szkół prowadzących kształcenie ogólne, w których najczęściej organizowane było nauczanie religii.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 60.

i ustawy Prawo oświatowe. Mając zatem na względzie wynikającą z § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zasadę, zgodnie z którą ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczanych w innych ustawach, brak powtórzenia normy gwarancyjnej zawartej w art. 12 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, wydaje się być rozwiązaniem prawidłowym. W innym przypadku wymagałoby to bowiem uchylecia już istniejącego przepisu i wprowadzenie go w nowej ustawie. Postępowanie tego typu wydaje się z legislacyjnego punktu widzenia trudne do uzasadnienia.

Obecnie zatem, w myśl art. 12 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, publiczne przedszkola i szkoły podstawowe organizują naukę religii na życzenie rodziców, natomiast publiczne szkoły ponadpodstawowe na życzenie bądź rodziców, bądź samych pełnoletnich uczniów. Po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują już sami uczniowie.

Zasady określone w przywołanych powyżej aktach prawa krajowego znajdują swoje odzwierciedlenie w Konkordacie między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanym 28 lipca 1993 r., którego ratyfikacja nastąpiła z dniem 24 stycznia 1998 r.¹² Zakres nauczania religii w polskich szkołach publicznych określa Artykuł 12 ust. 1 Konkordatu, stwierdzając: „Uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz zasadę tolerancji, Państwo gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe¹³ oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej, organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych”.

Zestawiając brzmienie Artykułu 12 ust. 1 Konkordatu z art. 2 ustawy Prawo oświatowe, określającym generalne typy szkół w polskim systemie oświaty, gwarancja możliwości nauczania religii obejmuje obecnie:

- przedszkola¹⁴,
- szkoły podstawowe¹⁵,

¹² K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 113.

¹³ Warto w tym miejscu zauważyć, że pomimo reformy oświaty z roku 1999 i wprowadzeniu w systemie oświaty szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, nowelizacja zapisów Konkordatu nie nastąpiła. Natomiast nowelizacji uległ sam art. 12 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, obejmując dotychczasowymi gwarancjami nowe typy szkół.

¹⁴ Do kategorii przedszkoli zalicza się także przedszkola specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi lub integracyjnymi.

¹⁵ Do szkół podstawowych zalicza się obecnie także szkoły podstawowe: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego.

- szkoły ponadpodstawowe¹⁶ oraz
- szkoły artystyczne.

Szczegółowe określenie typów szkół nastąpiło w art. 18 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. Gwarancja nauczania religii dotyczy obecnie następujących szczegółowych typów szkół publicznych:

- ośmioletniej szkoły podstawowej,
- czteroletniego liceum ogólnokształcącego,
- pięcioletniego technikum,
- trzyletniej branżowej szkoły I stopnia,
- trzyletniej szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy, oraz
- dwuletniej branżowej szkoły II stopnia.

Odrębną i usystematyzowaną gałęzią szkolnictwa, w pewnym zakresie jednak zazębiającą się ze szkolnictwem ogólnokształcącym, jest szkolnictwo artystyczne. Kwestia tego typu szkół została co prawda pominięta w Konkordacie¹⁷, lecz stosując wykładnię logiczną i celowościową Artykułu 12 Konkordatu, należy przyjąć, że gwarancja nauczania religii dotyczy także szkół artystycznych. Oczywiście gwarancja dotyczy wyłącznie tych typów szkół artystycznych, które swoim zakresem obejmują oprócz kształcenia artystycznego również kształcenie ogólne. Inaczej niż w przypadku szkół ogólnokształcących, określenie typów szkół artystycznych następuje, wolą ustawodawcy, nie na poziomie ustawy, lecz na poziomie rozporządzenia, wydawanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania. Aktualnym rozporządzeniem ustalającym typy szkół artystycznych jest wydane na podstawie przepisu art. 18 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe, rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych¹⁸. Analiza celowościowa Artykułu 12 ust. 1 Konkordatu i art. 12 ust. 1

¹⁶ Do szkół ponadpodstawowych zalicza się obecnie także szkoły ponadpodstawowe: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, dwujęzycznymi, przygotowania wojskowego, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze, leśne, morskie, żegluga śródlądowej oraz rybołówstwa.

¹⁷ W momencie podpisania Konkordatu, szkoły artystyczne funkcjonowały jako odrębne typy szkół. Patrz art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w brzmieniu na dzień podpisania Konkordatu oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 24 grudnia 1992 r. w sprawie określenia typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 4, poz. 17).

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1125, z 2018 r. poz. 2485 i z 2022 r. poz. 266.

ustawy o systemie oświaty, pozwala przyjąć, że gwarancją nauczania religii będą objęte następujące typy szkół artystycznych:

- ogólnokształcąca szkoła muzyczna I stopnia¹⁹,
- ogólnokształcąca szkoła muzyczna II stopnia²⁰,
- ogólnokształcąca szkoła baletowa²¹, oraz
- liceum sztuk plastycznych²².

Podobnie będzie także w szkołach zakładanych i prowadzonych przez pozostałych ministrów²³, upoważnionych w ustawie do zakładania i prowadzenia szczególnego rodzaju szkół²⁴, lecz w ich przypadku, z uwagi na wpisywanie się typologiczne tych szkół do generalnego podziału dokonanego w art. 18 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, stosowanie celowościowej wykładni nie jest konieczne.

W celu uniknięcia wszelkich niejasności, Artykuł 12 Konkordatu precyzuje, że gwarancja Państwa do nauczania religii dotyczy szkół i przedszkoli prowadzonych wyłącznie przez organy administracji państwowej i samorządowej²⁵. Nowością regulacji konkordatowej względem ustawy o systemie oświaty była gwarancja organizowania nauki religii w przedszkolach²⁶. Zapis ten stał się podówczas przedmiotem licznych zastrzeżeń i kontrowersji²⁷. Należy jednak pamiętać, że gwarancje zawarte w Konkordacie, które dotyczą materii nauczania i wychowania, nie mogły i nadal nie mogą być traktowane w kategoriach swoistego rodzaju przywileju udzielonego przez Państwo Kościołowi Katolickiemu. Gwarancje te są w istocie jedynie potwierdzeniem w formie umowy międzynarodowej praw i wolności, jakie należą się katolikom na równi z innymi obywatelami Państwa²⁸.

¹⁹ Szkoła o ośmioletnim cyklu kształcenia, w której jest realizowane kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej.

²⁰ Szkoła o czteroletnim cyklu kształcenia, w której jest realizowane kształcenie ogólne w zakresie liceum ogólnokształcącego.

²¹ Szkoła o dziewięcioletnim cyklu kształcenia, w której jest realizowane kształcenie ogólne w zakresie klas IV-VIII szkoły podstawowej oraz pełnego liceum ogólnokształcącego.

²² Szkoła o pięcioletnim cyklu kształcenia, realizująca kształcenie ogólne w zakresie liceum ogólnokształcącego.

²³ Chodzi o ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw środowiska, ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa.

²⁴ Art. 8 ust. 7 – 11 ustawy Prawo oświatowe.

²⁵ W. Góralski, W. Adamczewski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.*, Płock 1994, s. 74.

²⁶ W. Góralski, *O czym mówi Konkordat?*, [w:] *Prawda o Konkordacie*, W. Góralski (red.), Częstochowa 1994, s. 24.

²⁷ K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 114.

²⁸ J. Krukowski, *Gwarancje dotyczące wolności w dziedzinie wychowania i nauczania*, "Ateneum Kapłańskie" 1996, 127, s. 41; K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 114.

Podkreślenie tego faktu ma swoje miejsce już w preambule, znajdując dopełnienie także w Artykule 12, odwołując się do:

- powszechnych zasad prawa międzynarodowego,
- poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód,
- prawa rodziców do religijnego wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami,
- eliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych²⁹.

Należy i w tym miejscu podkreślić, że rodzice oraz uczniowie zainteresowani pobieraniem nauki religii w szkołach publicznych oraz przedszkolach prowadzonych przez administrację państwową lub samorządową są podmiotami praw obywatelskich i na równi z innymi mogą oczekiwać od tego Państwa lub samorządu pomocy w realizacji swoich praw³⁰. Zagwarantowanie obywatelom takich możliwości należy uznać za wyraz troski Państwa o społeczeństwo. W sposób jednoznaczny prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami, gwarantuje również fundamentalny akt prawny, czyli Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Gwarancja ta wynika wprost z art. 53 ust. 3 Konstytucji, jednakże w konstrukcji tego przepisu odwołano się również do art. 48 ust. 1 Konstytucji, który z kolei gwarantuje rodzicom prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Zestawienie konstrukcji obu przepisów i ich wzajemne oddziaływanie wskazuje na niezwykle dbałość ustawodawcy co do zagwarantowania tych praw, mimo wszystko ze szczególnym naciskiem na gwarancję wynikającą z art. 53 ust. 3 Konstytucji, zawierającym względem art. 48 ust. 1 odrębne, dodatkowe zabezpieczenie, a zatem wydaje się, że zdecydowanie mocniejszy akcent gwarancyjny³¹.

II. FAKULTATYWNE NAUCZANIE RELIGII W POLSKICH SZKOŁACH W KONTEKŚCIE ARTYKUŁU 12 KONKORDATU

Artykuł 12 ust. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską stwierdza, że nauka religii w szkołach jest organizowana „zgodnie z wolą

²⁹ K. Warchałowski, *op. cit.*

³⁰ W. Adamczewski, *Przedmiot umowy konkordatowej*, "Ateneum Kapłańskie" 1996, 127, s. 33-34.

³¹ Patrz również: B. Szmulik, *Wybrane aspekty ochrony rodziny w świetle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] B. Kałdon (red.), *Pomoc rodzinie dysfunkcyjnej*, Sandomierz–Stalowa Wola 2006, s. 290 oraz M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016; Inaczej B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012.

zainteresowanych” w „ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych”. Z prawnego, zobowiązaniowego punktu widzenia, przepis ten wprost zobowiązuje państwo polskie do zapewnienia możliwości nauczania religii katolickiej w szkołach. Kluczowym elementem wskazanej regulacji jest fakt włączenia nauczania religii jako jednego z elementów systemu oświaty, co oznacza, że religia ma swoje miejsce w polskim systemie edukacji ze wszystkimi uprawnieniami związanymi z uznaniem jej za jeden z przedmiotów kształcenia.

Na podstawie Artykułu 12 Konkordatu, polski system edukacji zapewnia możliwość uczęszczania na lekcje religii. Zajęcia te są jednak traktowane jako przedmioty fakultatywne, co oznacza, że uczniowie nie są zmuszani do uczestnictwa w zajęciach religii. To rodzice lub opiekunowie prawni ucznia podejmują decyzję, czy ich dziecko będzie uczęszczać na lekcje religii czy też nie. W klasach starszych szkół ponadpodstawowych oraz analogicznych klasach szkół artystycznych, decyzję taką podejmują sami pełnoletni uczniowie. Przedszkola i szkoły publiczne są zatem zobowiązane do zapewnienia uczniom, którzy zdecydują się na korzystanie z zajęć religii, odpowiedniej liczby godzin lekcyjnych. Także osoby prowadzące lekcje religii muszą spełniać jasno określone nauczycielskie kryteria kwalifikacyjne, bowiem włączane są one także w ogólnopedagogiczny proces kształcenia. Pociąga to za sobą również dalsze konsekwencje takie jak: obowiązek dla administracji szkolnej ułożenia odpowiedniego planu zajęć, w którym miejsce religii jest takie samo jak każdego innego nauczanego przedmiotu oraz związane z tym pokrywanie przez Państwo kosztów związanych z nauką religii, konieczność współpracy między szkołą i Kościołem w kwestii ustalania programów nauczania religii i wreszcie wystawienie oceny klasyfikacyjnej z religii³².

Niektórzy publicyści od początków funkcjonowania Konkordatu zwracali uwagę, że regulacja Artykułu 12, dotyczącego zasad uczestnictwa uczniów w szkolnych zajęciach nauki religii, jest mało precyzyjna, a wręcz lapidarna³³. Nie można jednak gwarancji konkordatowych rozpatrywać w oderwaniu od norm wdrażających jego postanowienia. Dlatego też, zgodnie z wolą ustawodawcy, uszczegółowienie regulacji dotyczących funkcjonowania systemu fakultatywnego nauczania religii w polskich szkołach publicznych ma swoje miejsce w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach

³² K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 115 i 116.

³³ S. Podemski, *Wykładnia Konkordatu*, „*Polityka*” 1995, nr 42 (z 21 października 1995 r.), s. 15-16.

i szkołach³⁴, wydanym na mocy przepisu upoważniającego wprowadzonego w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Warto w tym miejscu przybliżyć kwestię niejako uboczną, lecz którą można rozpatrywać na równi z gwarancją nauczania religii, gdyż wprowadzona została wskazanym powyżej rozporządzeniem, polegającą na umożliwieniu osobom nie uczestniczącym w szkolnych lekcjach religii, skorzystania z nauki etyki jako przedmiotu wobec niej niejako alternatywnego³⁵. Pomimo niedawnych zapowiedzi resortu edukacji³⁶ o wprowadzeniu obowiązkowego nauczania religii lub etyki, Ministerstwo Edukacji i Nauki nie zdecydowało się na wprowadzenie tego typu rozwiązania. Obecnie zatem nauczanie religii/etyki może odbywać się w konfiguracjach:

- uczęszczanie na religię albo na etykę
- uczęszczanie na religię i etykę
- rezygnacja z uczęszczania zarówno na religię jak i etykę.

Ciekawą kwestią, z legislacyjnego punktu widzenia, jest w tym przypadku uregulowanie zasad nauczania etyki w rozporządzeniu dotyczącym warunków i sposobu organizowania nauki religii w przedszkolach i szkołach. Regulacja art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, w zakresie spraw przekazanych do uregulowania na poziomie rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, wymienia „określenie warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1”, czyli organizowania nauki religii. Co zatem z faktem uregulowania w rozporządzeniu kwestii zajęć z etyki? Wydaje się, że kwestię tę rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 20 kwietnia 1993 r.³⁷, w którym potwierdził prawidłowość trybu wydania, a także nie zakwestionował normy wynikającej z § 3 ust. 1 rozporządzenia, dotyczącej zorganizowania zajęć z etyki, względem przepisu upoważniającego zawartego w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Należy również wskazać, że dla uczniów, którzy w następstwie braku oświadczenia lub podjęcia takiej decyzji w trakcie cyklu nauczania, nie korzystają z nauczania ani religii ani etyki, władze szkolne zobowiązane są w myśl § 3 ust.

³⁴ tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 983.

³⁵ K. Warchałowski, *Nauczanie religii i szkolnictwo katolickie w konkordatach współczesnych*, Lublin 1998, s. 116.

³⁶ M. Sewastanowicz, *Uczeń pójdzie albo na religię albo na etykę*, https://www.prawo.pl/oswi_ata/obowiazkowa-religia-albo-etyka-mein,513521.html; Ł. Kasper, 10 lutego 2023 r., <https://www.ekai.pl/mein-wstrzymuje-obowiazek-wyboru-religii-badz-etyki/>.

³⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt U 12/92, OTK 1993, poz. 9.

3 rozporządzenia, zorganizować zajęcia opiekuńcze. Należy zatem przyjąć, że fakultatywny system nauczania religii lub etyki, w maksymalnym stopniu gwarantuje poszanowanie wolności religijnej i w pełni respektuje pluralizm wyznaniowy i światopoglądowy rodziców i dzieci³⁸.

Podręczniki i programy nauczania religii

Kwestie programu i podręczników do nauczania religii katolickiej w szkołach publicznych reguluje art. 12 ust. 2 Konkordatu, pozostawiając tę kwestię w rękach władzy kościelnej, stwierdzając, że: „Program nauczania religii katolickiej oraz podręczniki opracowuje władza kościelna i podaje je do wiadomości kompetentnej władzy państwowej”. Postanowienie Konkordatu w tym zakresie, należy uznać za potwierdzenie wyłącznej właściwości władz kościelnych w kwestii opracowania programów nauczania religii katolickiej i doboru odpowiednich podręczników. Ponieważ jednak nauczanie religii odbywa się na terenie szkół i przedszkoli publicznych, zarówno program nauczania, jak i podręczniki mają być przekazane do wiadomości „kompetentnej władzy państwowej”, przez którą w tym przypadku należy obecnie uznać Ministerstwo Edukacji i Nauki. Od początku zaistnienia naszego Konkordatu w rzeczywistości prawnej, pojawiają się co jakiś czas głosy krytyczne względem autonomii władzy kościelnej w zakresie ustalania programów nauczania i podręczników do nauki religii. Głosy te skupiają się na postulacie wprowadzenia dla władzy państwowej w prawie konkordatowym, pewnych uprawnień w dziedzinie programów nauczania religii katolickiej czy doboru lub dopuszczania do użytku podręczników do jej nauki³⁹. Należy jednak zaznaczyć, że nauczanie religii w sposób związane jest przede wszystkim ze wspólnotą religijną, którą w tym przypadku jest Kościół Katolicki⁴⁰, wydaje się być zatem rzeczą oczywistą, że włączanie się organów władzy państwowej w sferę związaną z nauczaniem religii, należałoby uznać za wprost naruszające nie tylko Artykuł 1 Konkordatu, lecz również potencjalne naruszenie art. 25 Konstytucji RP.

³⁸ K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 116.

³⁹ np. J. Wiśłocki, *Konkordat kościelnych przywilejów*, „*Wprost*”, 1993, nr 32 (z 8 sierpnia), s. 25.

⁴⁰ K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 117.

Pozycja nauczycieli religii

W ust. 3 Artykułu 12 Konkordat stwierdza: „Nauczyciele religii muszą posiadać upoważnienie (*missio canonica*) od biskupa diecezjalnego. Cofnięcie tego upoważnienia oznacza utratę prawa do nauczania religii. Kryteria wykształcenia pedagogicznego oraz forma i tryb uzupełniania tego wykształcenia będą przedmiotem uzgodnień kompetentnych władz państwowych z Konferencją Episkopatu Polski”. Powyższa regulacja zagwarantowała Kościołowi Katolickiemu możliwość decydowania o zatrudnieniu nauczycieli religii katolickiej w szkołach publicznych, ponieważ warunkiem otrzymania angażu jest uzyskanie misji kanonicznej⁴¹. W ten sposób nauczyciele religii uzyskują autoryzację władz kościelnych jako ci, którzy w imieniu Kościoła mają nauczać prawd wiary i przez to gwarantują wierność doktrynie Kościoła w nauczaniu religii⁴². Jednocześnie władzom państwowym pozostawiono kompetencję w zakresie określenia standardowych wymogów przygotowania pedagogicznego nauczycieli religii, co ma być dokonywane w porozumieniu z Konferencją Episkopatu Polski⁴³.

W dalszej kolejności, w Artykule 12 ust. 4 Konkordat określa granice kompetencji władzy kościelnej i państwowej wobec nauczycieli religii katolickiej stwierdzając, że: „W sprawach treści nauczania i wychowania religijnego nauczyciele religii podlegają przepisom i zarządzeniom kościelnym, a w innych sprawach przepisom państwowym”. Wskazaną regulację należy zatem rozumieć w ten sposób, że nauczyciele religii katolickiej, jako osoby zajmujące stanowisko nauczyciela w szkole publicznej, podlegają państwowym przepisom oświatowym w zakresie formalnych aspektów związanych z zatrudnieniem. W sferze pracowniczej posiadają oni takie same prawa i obowiązki jak nauczyciele innych przedmiotów. Są oni zatrudniani w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁴⁴. Obowiązuje ich tygodniowy wymiar godzin zajęć (*pensum*) wynikający z art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, mają również obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach rady pedagogicznej jako jej członkowie, zatem są czynnymi uczestnikami procesu zatwierdzania wyników klasyfikacji śródrocznej i rocznej, w procedurze podejmowanych przez radę pedagogiczną uchwał.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² W. Góralski, W. Adamczewski, *op. cit.*, s. 76.

⁴³ J. Krukowski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r. zagadnienia prawnoustrojowe*, [w:] *Nowy Konkordat a prawo polskie*, J. Krukowski (red.), Warszawa 1994, s.44.

⁴⁴ tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 984.

Nauczyciele religii nie mają jednak możliwości przyjęcia obowiązków wychowawcy klasy, co zostało wprost wyartykułowane w Konkordacie⁴⁵.

Najważniejszą kwestią w procesie zatrudniania nauczyciela religii katolickiej, jest posiadanie przez nauczyciela wskazanego wcześniej upoważnienia w postaci misji kanonicznej, czyli imiennego pisemnego skierowania do danego przedszkola lub szkoły, wydanego przez właściwego biskupa diecezjalnego. Nauczyciel posiadający takie skierowanie uważany jest za posiadającego kwalifikacje do nauczania religii. Natomiast cofnięcie tego skierowania (także przez biskupa diecezjalnego) oznacza utratę prawa do nauczania religii⁴⁶. Cofnięcie skierowania wywiera zatem skutki również w sferze zatrudnieniowej nauczyciela, bowiem prowadzi do konieczności rozwiązania z nim stosunku pracy. Potwierdzeniem tego faktu jest również norma wprowadzona w Karcie Nauczyciela, stwierdzająca rozwiązanie nauczycielskiego stosunku pracy z końcem miesiąca, w którym nastąpiło cofnięcie skierowania do nauczania religii⁴⁷. Wynagrodzenie przysługujące nauczycielowi religii ustala się tak samo jak pozostałym kategoriom nauczycieli, czyli uzależnia się je od posiadanego przez danego nauczyciela poziomu wykształcenia i uzyskanego stopnia awansu zawodowego.

Ocena z religii

Ocena z religii umieszczana jest na świadectwie szkolnym bezpośrednio po ocenie zachowania. Ocena ta ustalana jest według skali ocen przyjętej w danej klasie i nie ma wpływu na promowanie ucznia do następnej klasy⁴⁸. Uczniowi, który uczęszczał na religię, do średniej ocen uprawniającej do otrzymania świadectwa z wyróżnieniem wlicza się także roczną i końcową ocenę klasyfikacyjną uzyskaną z tego przedmiotu⁴⁹.

⁴⁵ § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 983).

⁴⁶ Artykuł 12 ust. 3 Konkordatu.

⁴⁷ Art. 23 ust. 1 pkt 6 Karty Nauczyciela oraz art. 27 ust. 3 tej ustawy. Regulacja ta została wdrożona z dniem 7 sierpnia 1996 r. ustawą z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1996 r. Nr 87, poz. 396).

⁴⁸ § 9 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 983).

⁴⁹ § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 373 z późn. zm.) oraz § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w publicznych szkołach artystycznych (t.j. Dz. U. 2023 r. poz. 147)

Jako ciekawostkę można wspomnieć, że po wielu dyskusjach i wprowadzeniu rozwiązań przejściowych⁵⁰, w obecnym stanie prawnym uczeń, który uczęszczał jednocześnie na zajęcia religii i na zajęcia etyki, otrzymuje ocenę z każdego z tych przedmiotów odrębnie i są one odrębnie uwzględniane w obliczaniu średniej ocen uprawniającej do promocji z wyróżnieniem⁵¹.

III. ZAKŁADANIE I PROWADZENIE SZKÓŁ PRZEZ KOŚCIÓŁ KATOLICKI W ŚWIETLE GWARANCJI KONKORDATOWYCH

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską zawiera również gwarancję dla Kościoła Katolickiego umożliwiającą zakładanie i prowadzenie placówek oświatowych i wychowawczych, w tym przedszkoli oraz szkół wszystkich rodzajów⁵².

Zakładanie i prowadzenie wspomnianych jednostek oświaty i wychowania uzależnione jest od spełnienia dwóch warunków. Pierwszym z nich jest konieczność zachowania przepisów prawa kanonicznego, co pozwala na uzyskanie szkole lub placówce statusu instytucji kościelnej. O nadaniu takiego statusu decyduje dekret kompetentnej władzy kościelnej. W przypadku szkoły lub placówki diecezjalnej – jest to dekret ordynariusza miejsca, natomiast jeśli sprawa dotyczy szkoły lub placówki o zasięgu krajowym – dekret Konferencji Episkopatu Polski⁵³. Z punktu widzenia Stolicy Apostolskiej zasada ta jest związana w sposób oczywisty z koniecznością zachowania przez Kościół katolicki swojej tożsamości w zakresie własnego szkolnictwa⁵⁴. Analizując Artykuł 14 Konkordatu, należy mieć również na uwadze normę wynikającą z kan. 803 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego⁵⁵, zgodnie z którą „szkołę wtedy uważa się za katolicką, gdy jest kierowana przez kompetentną władzę kościelną albo kościelną osobę prawną publiczną, albo za katolicką została uznana przez władzę kościelną dokumentem na piśmie”. W Kodeksowej regulacji wyróżnić można zatem szkoły, które prawo kanoniczne uznaje za katolickie ze względu na podmiot prowadzący – władzę kościelną lub

⁵⁰ W roku szkolnym 2015/2016 w przypadku uczęszczania przez ucznia na lekcje religii i etyki, uzyskane z tych przedmiotów oceny sumowało się i wyciągało średnią.

⁵¹ Pismo z dnia 18 stycznia 2016 r., Ministerstwo Edukacji Narodowej 159/2016, *Wliczanie oceny z religii, etyki lub innych dodatkowych przedmiotów do średniej ocen*. www.sejm.gov.pl.

⁵² Artykuł 14 ust. 1 Konkordatu.

⁵³ K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 166.

⁵⁴ J. Krukowski, *Gwarancje dotyczące wolności w dziedzinie nauczania i wychowania*, "Ateneum Kapłańskie" 1996, 127, s. 46.

⁵⁵ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus*, AAS 75(1983) II, s. 1-317, *Kodeks Prawa Kanonicznego, przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu*, Poznań 1983.

kościelną osobę prawną publiczną oraz szkoły, prowadzone przez inne podmioty prawne, uznane za katolickie na mocy dokumentu wydanego przez kompetentną władzę kościelną⁵⁶.

Drugim warunkiem jest konieczność zachowania ustalonych przez prawo polskie zasad dotyczących tworzenia jednostek oświatowych określonego rodzaju i typu. Zakładanie i prowadzenie szkół katolickich oznacza zatem nie tylko powoływanie tych placówek do istnienia w sensie faktycznym, ale obejmuje także konieczność wszczęcia ich w polski system oświaty⁵⁷.

Z kolei w Artykule 14 ust. 2 Konkordatu postanowiono, że: „W realizowaniu minimum programowego przedmiotów obowiązkowych i w wystawianiu druków urzędowych szkoły te podlegają prawu polskiemu. W realizowaniu programu nauczania pozostałych przedmiotów szkoły te stosują się do przepisów kościelnych. O publicznym charakterze tych szkół i placówek decyduje prawo polskie". Zatem o nadaniu danej placówce statusu przewidzianego przez ustawodawstwo polskie decydują powołane ku temu właściwe organy państwowe, działające w oparciu przede wszystkim o ustawę Prawo oświatowe i akty wykonawcze wydane na jej podstawie. Status jaki mogą uzyskać szkoły prowadzone przez instytucje kościelne, może być zatem zróżnicowany i będzie wynikał przede wszystkim z rodzaju działalności wychowawczej lub oświatowej prowadzonej przez daną jednostkę. Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, mogą one zatem przyjąć postać zarówno szkół publicznych jak i niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej, a w przypadku szkół i placówek artystycznych nawet nieposiadających takich uprawnień. Uzyskanie statusu szkoły publicznej lub szkoły niepublicznej posiadającej uprawnienia szkoły publicznej, warunkowane jest spełnieniem warunków, o których mowa w art. 14 ustawy Prawo oświatowe. Z których, jako najważniejsze należy wymienić konieczność realizowania programów nauczania uwzględniających podstawę programową kształcenia określoną dla szkół publicznych oraz realizowanie zajęć zgodnie z ustalonymi dla szkół publicznych ramowymi planami nauczania. Konieczne jest również stosowanie zasad oceniania i klasyfikowania przewidzianych dla odpowiednich rodzajów i typów szkół publicznych⁵⁸ oraz co za tym idzie prowadzenie odpowiedniej dokumentacji przebiegu nauczania.

⁵⁶ K. Więcek, *Studia z Prawa Wyznaniowego*, Tom 17 – 2014, s. 234.

⁵⁷ W. Góralski, W. Adamczewski, *op. cit.*, s. 80.

⁵⁸ Rozdziały 3a i 3b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230).

W kwestii realizowania programów nauczania, szkoły katolickie podlegają zarówno przepisom prawa oświatowego, jak też przepisom kościelnym⁵⁹. Konkordat zobowiązuje szkoły katolickie do zachowania „minimum programowego” w zakresie przedmiotów obowiązkowych. Obecnie zapis ten można uznać za pewnego rodzaju archaizm, gdyż aktualnie obowiązujące przepisy prawa oświatowego nie posługują się tego typu pojęciem.

Nie można jednakże uznać wskazanej regulacji Konkordatu za przepis martwy, bowiem jego ratio legis w istocie polega na konieczności zapewnienia uczniom szkół katolickich uzyskania porównywalnego zakresu wiedzy, jaki mogą uzyskać uczniowie pozostałych szkół analogicznych typów i rodzajów⁶⁰. Realizacja pozostałych przedmiotów, oparta na prawie kościelnym, a więc zgodnie z podstawowymi zasadami nauki katolickiej, gwarantuje tym placówkom właśnie charakter katolicki. Dzięki temu rodzice kierujący swoje dzieci do szkół katolickich uzyskują gwarancję, że szkoła ta zapewni im nauczanie w wymiarze wymaganym przez prawo państwowe i jednocześnie zapewni odpowiednią formację religijną⁶¹.

Nauczyciele i uczniowie szkół katolickich

Konkordat, jako umowa międzynarodowa mająca na celu możliwie najbardziej kompleksowe uregulowanie najistotniejszych kwestii w stosunkach państwo – kościół, podejmuje się również określenia statusu nauczyciela i ucznia szkoły katolickiej, postanawiając, że: „Nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy oraz uczniowie i wychowankowie szkół wymienionych w ustępie 1⁶² – jeśli są one szkołami lub placówkami publicznymi albo mają uprawnienia szkół lub placówek publicznych – mają prawa i obowiązki takie same jak analogiczne osoby w szkołach i placówkach publicznych”⁶³.

Państwo polskie gwarantuje w powyższy sposób nauczycielom oraz uczniom szkół prowadzonych przez określoną instytucję kościelną, uprawnienia analogiczne do pracowników i uczniów szkół publicznych. Warunkiem jest posiadanie przez te szkoły statusu szkoły publicznej lub posiadania uprawnień szkoły

⁵⁹ K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 167.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ W. Góralski, W. Adamczewski, *op. cit.*, s. 82. Patrz także: Jan Paweł II, *Zadania szkoły katolickiej dzisiaj. Przemówienie do uczestników Międzynarodowego Kongresu Katolickich Szkół Europy*, Rzym, 28 kwietnia 2001, [w:] *Służyć wzrastaniu w prawdzie i miłości*, s. 328; oraz K. Więcek, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2014, Tom 17, s. 235.

⁶² Placówki oświatowe i wychowawcze, w tym przedszkola oraz szkoły wszystkich rodzajów.

⁶³ Artykuł 14 ust. 3 Konkordatu.

publicznej. Rozwiązanie to należy uznać za bezpośrednie zastosowanie zasady równouprawnienia obywateli Państwa na podstawie ogólnie przyjętych norm konstytuujących demokratyczne społeczeństwo⁶⁴.

Rada Szkół Katolickich

Obecnie wszystkie szkoły katolickie w Polsce zrzeszone są w Radzie Szkół Katolickich i pozostają pod pieczę Konferencji Episkopatu Polski. Rada Szkół Katolickich została utworzona w 1994 r. podczas 269 Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski. Rada Szkół Katolickich jest kościelną jednostką organizacyjną o zasięgu ogólnopolskim. Zrzesza zarówno szkoły katolickie prowadzone przez kościelne osoby prawne, jak też szkoły, które zostały uznane za katolickie, dekretem biskupa diecezjalnego i są prowadzone przez inne osoby prawne lub fizyczne. Rada Szkół Katolickich posiada zarówno kościelną jak i cywilną osobowość prawną. Pracami Rady kieruje Zarząd, na czele którego stoi Przewodniczący. Kandydatura przewodniczącego jest każdorazowo zatwierdzana przez Konferencję Episkopatu Polski. Rada Szkół Katolickich wspiera szkoły oraz ich organa założycielskie w zachowaniu katolickiej tożsamości i rozwijaniu działalności⁶⁵.

Przedmiotem działania Rady Szkół Katolickich jest przede wszystkim organizowanie formacji i doksztalcania nauczycieli i wychowawców szkół katolickich, udzielanie szkołom katolickim pomocy prawnej, koordynowanie współpracy między tymi szkołami, doskonalenie programów nauczania oraz form i metod dydaktycznych. Bezpośrednią pomoc w realizacji powyższych zadań pełni Krajowe Biuro Rady Szkół Katolickich.

Na dzień dzisiejszy w Radzie Szkół Katolickich zrzeszonych jest 483 szkół katolickich poziomu podstawowego i ponadpodstawowego. W tym 287 szkół podstawowych, 141 liceów ogólnokształcących (z których dwa posiadają status niższego seminarium duchownego⁶⁶), 18 techników, 8 szkół muzycznych, liceum sztuk plastycznych, 18 szkół branżowych oraz 10 szkół specjalnych przysposabiających do pracy.

⁶⁴ K. Warchałowski, *op. cit.*, s. 169.

⁶⁵ <https://katecheza.episkopat.pl/kwk/rada-szkol-katolickich-historia-i-zadania>.

⁶⁶ Niższe seminaria duchowne (*seminaria minora*) nie mają na celu bezpośredniego kształcenia kandydatów do kapłaństwa, lecz są męskimi kościelnymi szkołami średnimi typu ogólnokształcącego. Szerzej na ten temat: J. Adamczyk, *Niższe diecezjalne seminaria duchowne w Polsce w świetle aktualnych przepisów prawnych*, "Prawo Kanoniczne" 2015, 58, nr 1, s. 23 – 46.

IV. UCZELNIE KATOLICKIE

W myśl postanowień Artykułu 15 ust. 1 Konkordatu: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje Kościołowi Katolickiemu prawo do swobodnego zakładania i prowadzenia szkół wyższych, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych oraz instytutów naukowo-badawczych”. Natomiast w myśl ustępu 2 tej regulacji, status prawny wskazanych jednostek, a także tryb i zakres uznawania przez Państwo kościelnych stopni i tytułów oraz status prawny wydziałów teologii katolickiej na uniwersytetach państwowych regulują umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną przez Stolicę Apostolską.

Konkordat w Artykule 15 ust. 3 określił także wprost dotowanie przez Państwo Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Jednocześnie w zdaniu drugim wskazanego przepisu, pozostawiono możliwość udzielania przez Państwo pomocy finansowej odrębnym wydziałom (w domyśle kościelnym), funkcjonującym w ramach uczelni o charakterze świeckim. Praktyczne zastosowanie wskazanej możliwości poddane zostało krytyce środowisk liberalnych, co zaowocowało złożeniem wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją: ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648), ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 649) oraz ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 650). W wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r.⁶⁷ (sygn. akt K 55/07), Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej kontestowanych ustaw, co zamknęło dyskusję w przedmiocie konstytucyjności przyznania tych dotacji. Jedynym sędzią Trybunału, który złożył zdanie odrębne do wskazanego wyroku była ówczesna sędzia Trybunału Konstytucyjnego Ewa Łętowska, zdaniem której, ustawy stanowiące przedmiot postępowania należało uznać za niezgodne z Konstytucją. W uzasadnieniu zdania odrębnego prof. Ewa Łętowska zaznaczyła jednak, że finansowanie wyższych uczelni prowadzonych przez kościoły czy związki wyznaniowe z budżetu państwa uważa za dopuszczalne, skupiając się na analizie prawno-porównawczej stosowania normy art. 25 ust. 3 Konstytucji.

⁶⁷ Dz. U. z 2009 nr 218, poz. 1702.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski

W przypadku uczelni katolickich istotne znaczenie dla ich funkcjonowania ma również funkcjonująca do dnia dzisiejszego w niezmienionym formacie, umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe, z dnia 1 lipca 1999 r. Umowa stanowi załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską⁶⁸. Umowa, powołując się na gwarancję wynikającą z Artykułu 15 ust. 2 Konkordatu, reguluje sytuację formalnoprawną szkół wyższych, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki⁶⁹. Umowa reguluje również ekwiwalentność tytułów zawodowych, stopni naukowych oraz tytułu profesora, nadawanych przez kościelne szkoły wyższe, względem tytułów i stopni systemu państwowego. Umowa gwarantuje również studentom kościelnych szkół wyższych uprawnienia tożsame z przysługującymi studentom uczelni utworzonych na podstawie przepisów krajowych.

Specyficzna sytuacja wyższych seminariów duchownych

Seminaria duchowne w Polsce mają status uczelni kościelnych, jednak nie posiadają własnych uprawnień do nadawania tytułów zawodowych lub stopni naukowych. Zgodnie z § 7 ust. 2 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski, alumni wyższych seminariów duchownych, prowadzących sześcioletnie studia zgodnie z wymaganiami prawa kościelnego, mogą uzyskiwać tytuł zawodowy magistra kierunku "teologia" na podstawie umów o współpracy zawartych w oparciu o Konstytucję Apostolską "Sapientia Christiana" z kościelnymi szkołami wyższymi oraz z uczelniami państwowymi, w których strukturze znajdują się wydziały teologii, posiadającymi prawo prowadzenia studiów magisterskich na tym kierunku.

⁶⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 63, poz. 727.

⁶⁹ Szkoły te są łącznie nazywane w umowie „kościelnymi szkołami wyższymi”.

Kościelne uczelnie niepubliczne funkcjonujące samodzielnie

Najstarszą tego typu uczelnią jest **Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II**, który funkcjonuje od 1918 r. Oferta edukacyjna KUL to, obok teologii, liczne kierunki studiów licencjackich, magisterskich, inżynierskich, doktoranckich i podyplomowych.

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie (wcześniej: Papieska Akademia Teologiczna). Uczelnia ta utworzona została w 1981 r. w miejsce zniesionej przez władze w 1954 r. Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pierwotne potwierdzenie możliwości prowadzenia przez PAT studiów magisterskich na kierunku „teologia”, „filozofia” i „historia”, w kontekście zastosowania normy Artykułu 15 ust. 2 Konkordatu i Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski, nastąpiło w decyzji Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 lutego 2000 r., Nr DNS-1-0145-31/AM/PAT/2000.⁷⁰

Akademia „Ignatianum” (wcześniej: Wyższa Szkoła Filozoficzno – Pedagogiczna „Ignatianum”). Uczelnia prowadzona przez zakon Jezuitów. Potwierdzenie możliwości prowadzenia studiów magisterskich na kierunku „filozofia” i „pedagogika” nastąpiło decyzją Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2000 r., Nr DNS-1-0145-15/AM/WSF-P/2000.⁷¹

Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu. Potwierdzenie możliwości prowadzenia studiów magisterskich na kierunku „teologia” nastąpiło decyzją Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 lutego 2000 r., Nr DNS-1-0145-42/AM/PWT/2000.⁷²

Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie. Potwierdzenie możliwości prowadzenia studiów magisterskich na kierunku „teologia” nastąpiło decyzją Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 marca 2000 r., Nr DNS-1-0145-56/AM/PWT/2000.⁷³

⁷⁰ Komunikat Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24 sierpnia 2000 r. Dz. Urz. MEN z 2000 r. Nr 4, Poz. 21.

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

Instytut Teologiczny im. św. Jana Kantego w Bielsku – Białej. Potwierdzenie możliwości prowadzenia wyższych studiów zawodowych na kierunku „teologia” nastąpiło decyzją Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 21 marca 2003 r., nr DSW-3-4003-230/AM/03.⁷⁴

Instytut Teologiczny im. Bł. Wincentego Kadłubka w Sandomierzu. Potwierdzenie możliwości prowadzenia wyższych studiów zawodowych na kierunku „teologia” nastąpiło decyzją Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2000 r., nr DNS-1-0145 104/AM/IT/2000.⁷⁵

Wydziały i katedry katolickie uczelni publicznych

Po roku 1989 rozpoczął się powrót usuniętych w okresie PRL wydziałów teologicznych na macierzyste uczelnie, a nawet powoływanie wydziałów teologicznych w uczelniach, na których nigdy ich nie było. Obecnie wydziały teologiczne funkcjonują na:

- Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu,
- Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- Uniwersytecie Opolskim,
- Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie,
- Uniwersytecie Śląskim w Katowicach,
- Uniwersytecie Szczecińskim.
- na Uniwersytecie w Białymstoku funkcjonuje Katedra Teologii Katolickiej.

Specyficzna pozycja Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie - utworzony w 1999 roku na bazie publicznej Akademii Teologii Katolickiej, która została utworzona decyzją rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w 1954 roku w miejsce zniesionego przez władze Wydziału Teologii Katolickiej Uniwersytetu

⁷⁴ Komunikat Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 kwietnia 2003 r. Dz. Urz. MENiS z 2003 r. Nr 3, poz. 16.

⁷⁵ Komunikat Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24 sierpnia 2000 r. Dz. Urz. MEN z 2000 r. Nr 4, poz. 21.

Warszawskiego⁷⁶. Pomimo państwowego charakteru uczelni, w 1960 r. Stolica Apostolska zgodziła się uznać Akademię Teologii Katolickiej. Pełne prawa kościelne uczelnia zyskała jednak dopiero w 1989 r.⁷⁷ Od tego momentu funkcjonuje jako uczelnia jednocześnie państwowa i kościelna. Ustawą z dnia 3 września 1999 r. Sejm utworzył Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie⁷⁸. Uczelnia ta ma obecnie charakter uczelni publicznej, której cztery wydziały (Teologiczny, Prawa Kanonicznego, Filozofii Chrześcijańskiej oraz Studiów nad Rodziną) mają charakter wyznaniowy. Nadzór nad nimi, oprócz ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, sprawuje Dykasteria⁷⁹ oraz Wielki Kanclerz Wydziałów Kościelnych – Arcybiskup Metropolita Warszawski⁸⁰.

⁷⁶ A. Kubiś, *Z dziejów usuwania teologii/wydziałów teologicznych z uniwersytetów*, "Studia Nauk Teologicznych" 2008, Tom 3, s. 50.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Pierwotne ogłoszenie ustawy nastąpiło w Dz. U. z 1999 r. Nr 79, poz. 884. Aktualny tekst jednolity ustawy został ogłoszony w Dz. U. z 2019 r. poz. 1012.

⁷⁹ Dykasteria Stolicy Apostolskiej właściwa dla szkół akademickich.

⁸⁰ § 3 ust. 3 Statutu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Załącznik do Uchwały Nr 127/2019 Senatu UKSW z dnia 27 czerwca 2019 r., Obwieszczenie Nr 10/2022 Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z dnia 4 lipca 2022 r., Monitor UKSW poz. 277 oraz Regulamin – Statut Wydziałów Kościelnych w Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Załącznik do Uchwały nr 86/2012 Senatu UKSW z dnia 21 czerwca 2012 r.

PROF. UKSW LIB. DOC. SAC. KRZYSZTOF WARCHAŁOWSKI
DIRETTORE DELLA CATTEDRA DI DIRITTO RELIGIOSO E CONCORDATARIO
DELL'UNIVERSITÀ „CARDINALE STEFAN WYSZYŃSKI”

L'INSEGNAMENTO RELIGIOSO E LA SCUOLA CATTOLICA COME GARANTITI DAL CONCORDATO TRA LA SANTA SEDE E LA REPUBBLICA DI POLONIA DEL 28 LUGLIO 1993 – ANALISI DELLO STATO CONTEMPORANEO

Per secoli, l'istruzione ha svolto un ruolo estremamente importante nel plasmare le società e gli individui. In Polonia, paese con una tradizione cattolica profondamente radicata, l'insegnamento religioso e le scuole cattoliche rappresentano una parte importante del panorama educativo¹. Le loro origini risalgono al passato e oggi fanno ancora parte del tessuto non solo delle comunità locali, ma si sono radicate anche nel sistema educativo generale. Gli atenei e le scuole cattoliche di tutti i tipi offrono ad alunni e studenti non solo un'educazione intesa come acquisizione di conoscenze e competenze, ma consentono anche la formazione del carattere in termini di valori cattolici e di fondamenti etici ad essi associati². La storia delle scuole cattoliche in Polonia è chiaramente legata all'emergere e al successivo sviluppo del cristianesimo, divenuto un elemento culturale e sociale permanente. Nel corso dei secoli, le istituzioni educative cattoliche non hanno solo impartito conoscenze, ma hanno anche avuto un impatto significativo sulla formazione dell'identità nazionale e sul rafforzamento

¹ K. Warchałowski, *Nauczanie religii i szkolnictwo katolickie w konkordatach współczesnych*, Lublin 1998, p. 121.

² J. Wroceński, *Sytuacja prawna szkolnictwa wyznaniowego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] *Ecclesia et status. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz (ed.), Lublin 2004, p. 961.

dei legami sociali. Grazie agli sforzi profusi dagli ordini e delle congregazioni religiose, molte scuole cattoliche sono diventate centri in cui le giovani menti venivano formate non solo nelle scienze e nelle discipline umanistiche, ma anche nello spirito dei valori cristiani e della formazione cattolica. Il Concilio Vaticano II, nella sua dichiarazione "Gravissimum educationis", ha ricordato in modo inequivocabile la missione educativa della Chiesa, nell'ambito della quale le scuole cattoliche rivestono una grande importanza, poiché è attraverso la loro istituzione e gestione che tale missione si realizza direttamente³.

Anche il presente testimonia l'importanza consolidata e consolidata delle scuole cattoliche nel sistema educativo polacco e la loro influenza sul suo sviluppo. Nonostante la lotta contro l'istruzione polacca durante il periodo delle spartizioni, i disordini derivanti da entrambe le guerre mondiali e le attività legate al periodo dell'occupazione volte a degradare e persino a distruggere non solo il sistema scolastico, ma anche a sradicare tutto il pensiero cristiano dalla società, Nonostante le tendenze sociali e i cambiamenti tecnologici attualmente in atto, le istituzioni educative cattoliche continuano ad attirare l'attenzione di genitori, alunni e studenti, offrendo un approccio unico all'educazione. Un'educazione basata sui valori cattolici diventa spesso un fattore decisivo quando si sceglie una scuola per il proprio figlio o si accede a un'ulteriore formazione.

Il presente articolo si propone di fornire una panoramica dello stato attuale dell'educazione cattolica in senso lato e dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole tradizionali, nel contesto del loro sviluppo e dei cambiamenti del sistema educativo avvenuti dopo la conclusione del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia nel 1993 e la sua successiva ratifica nel 1998.

I. GARANZIE STATUTARIE E CONCORDATARIE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA NELLE SCUOLE PUBBLICHE

L'insegnamento della religione in Polonia è sempre stato un aspetto importante della vita sociale ed educativa. In quanto nazione con profonde tradizioni cattoliche, la Polonia ha coltivato per secoli la propria identità religiosa e culturale. Nel contesto del rapporto tra Stato e Chiesa cattolica, uno dei documenti

³ I più importanti documenti della Chiesa che trattano questioni relative all'educazione cattolica in senso lato, oltre alla già citata dichiarazione "Gravissimum educationis", il Codice di Diritto Canonico (Canoni 793-806), l'Enciclica di Pio XI sull'educazione cristiana dei giovani (*Divini illius magistri*), le esortazioni di Giovanni Paolo II: Sulla catechizzazione nel nostro tempo (*Catechesi tradendae*) e Sui compiti della famiglia cristiana nel mondo moderno (*Familiaris consortio*).

chiave che regola questo rapporto è il Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, firmato il 28 luglio 1993⁴. Come trattato internazionale, questo documento definisce molti aspetti del rapporto tra Stato e Chiesa, compresi i principi dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche.

Il Concordato è un esempio unico della stretta relazione tra lo Stato e la Chiesa cattolica. Rappresenta una sorta di sintesi di secoli di tradizione e, di fatto, una formulazione giuridica di soluzioni già sviluppate. Nonostante ciò, è ancora contestato da alcuni organismi, essendo oggetto di controversie e dibattiti sul suo impatto sul sistema educativo e sul pluralismo delle visioni del mondo in Polonia. Quando si analizza la base formale dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, è necessario prendere in considerazione sia il contesto storico che le sfide contemporanee al suo insegnamento, per poter rispondere alla domanda su come il Concordato abbia influenzato questo aspetto dell'istruzione e quindi della vita pubblica. Vediamo quindi più da vicino quali sono i diritti e gli obblighi che il Concordato prevede nel contesto dell'insegnamento della religione nelle scuole e quali sono le conseguenze e le controversie che circondano questo tema in Polonia. Analizzando questi aspetti, potremo quindi comprendere meglio la posizione dell'insegnamento della religione nel sistema educativo polacco e il suo impatto sulla società, nonché le sfide che questo pone allo Stato e alla Chiesa cattolica nel trovare un equilibrio tra il diritto dell'individuo a professare la propria fede e il principio di laicità dello Stato.

Nella Polonia contemporanea, a differenza di altri Paesi, l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche è stato introdotto come uno degli effetti della transizione da un sistema totalitario, comunista, organicamente legato all'ideologia atea, a un sistema laico, basato però sull'idea di democrazia⁵. Nel nuovo regime, sull'onda dei cambiamenti legati alla sua attuazione, dopo un burrascoso dibattito sulla questione del ritorno all'insegnamento della religione nelle scuole comuni, il ritorno a tale insegnamento è stato garantito per legge⁶. Con l'articolo 12 della legge del 7 settembre 1991 sul sistema educativo⁷, nelle scuole polacche di ogni tipo è stata introdotta la possibilità di insegnare la religione nel sistema facoltativo, lasciando la decisione di iniziare (e continuare) l'insegnamento

⁴ La proclamazione formale del Concordato avvenne solo dopo la sua ratifica in G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998 n. 51 voce 318.

⁵ J. Krukowski, *Konkordaty współczesne, Doktryna. Teksty*, Warszawa 1995, parte I, p. 195.

⁶ K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 113.

⁷ Il testo originale della legge è stato pubblicato nella G.U. „Dziennik Ustaw” del 1991, n. 95, voce 425. L'ultimo testo consolidato è stato pubblicato nella G.U. „Dziennik Ustaw” del 2022, voce 2230.

della religione nelle mani dei genitori degli studenti, oppure facendola dipendere dalla decisione degli stessi studenti al raggiungimento della maggiore età. I principi dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche sono stati resi più specifici nel Regolamento del Ministro dell'Educazione Nazionale del 14 aprile 1992 sulle condizioni e le modalità dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche⁸.

A questo punto è bene di sottolineare che la disciplina sostanziale della garanzia contenuta nell'articolo 12 della Legge sul sistema educativo è rimasta sostanzialmente invariata fino ad oggi dalla sua promulgazione. Le uniche modifiche apportate alla suddetta disposizione sono state quelle relative alle riforme del sistema scolastico. Queste sono avvenute rispettivamente nel 1999 e nel 2017. Le modifiche annunciate nel 1999⁹ riguardavano l'introduzione di scuole primarie di sei anni (invece dei precedenti otto anni), scuole secondarie inferiori di tre anni e scuole secondarie superiori (licei specializzati di tre anni, scuole professionali di due anni, licei integrativi di due anni)¹⁰. La modificaq del 2017¹¹ riguardava il ritorno al sistema scolastico precedente, ossia le scuole primarie di otto anni (abbinate all'abolizione delle scuole secondarie di primo grado) e l'istituzione di un sistema di scuole secondarie di secondo grado (comprendente scuole secondarie a indirizzo generale di quattro anni, scuole tecniche di cinque anni, scuole industriali di primo grado di tre anni, scuole industriali di secondo grado di due anni).

Un punto interessante è la mancata ripetizione della garanzia dell'insegnamento religioso nella legge del 14 dicembre 2016 "Diritto dell'istruzione", che aveva l'obiettivo di sostituire diversi atti normativi che regolavano il sistema educativo e unificarli in un unico testo legislativo sull'istruzione. Tuttavia, a causa di una serie di dubbi legati all'unificazione della legislazione in materia, tra cui una forte resistenza da parte della comunità degli insegnanti, si è deciso di lasciare nell'ordinamento giuridico entrambi gli atti normativi, la Legge sul sistema educativo e la Legge sull'istruzione. Pertanto, alla luce del principio, derivante dal § 4 comma 1 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 giugno 2002 sui "Principi di tecnica legislativa", secondo cui una legge non può

⁸ Il testo originale della legge è stato pubblicato nella G.U. „Dziennik Ustaw” del 1992, n. 36, voce 155. L'ultimo testo consolidato è stato pubblicato nella G.U. „Dziennik Ustaw” del 2020, voce 983.

⁹ G.U. „Dziennik Ustaw” del 1998, n. 117, voce 759.

¹⁰ Si limitava a citare i tipi di scuole di istruzione generale in cui l'insegnamento religioso era organizzato nella maggioranza dei casi.

¹¹ G.U. „Dziennik Ustaw” del 2017, voce 60.

ripetere disposizioni contenute in altre leggi, la mancata ripetizione della norma di garanzia contenuta nell'articolo 12(1) della Legge sul sistema educativo sembra essere una soluzione corretta. In caso contrario, sarebbe necessario abrogare una disposizione già esistente e introdurla in una nuova legge. Un procedimento di questo tipo sembra, da un punto di vista legislativo, difficilmente giustificabile.

Attualmente, secondo l'articolo 12 comma 1 della legge sul sistema educativo, le scuole materne ed elementari pubbliche organizzano l'insegnamento della religione su richiesta dei genitori, mentre le scuole secondarie pubbliche lo organizzano su richiesta dei genitori o degli stessi alunni adulti. Una volta raggiunta la maggiore età, spetta agli stessi studenti decidere se desiderano ricevere l'istruzione religiosa o meno.

I principi enunciati negli atti di diritto nazionale sopra citati si riflettono nel Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, firmato il 28 luglio 1993 e ratificato il 24 gennaio 1998.¹² L'ambito dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche polacche è definito dall'articolo 12, paragrafo 1, del Concordato, che recita: "Riconoscendo il diritto dei genitori all'educazione religiosa dei propri figli e il principio di tolleranza, lo Stato garantisce che le scuole pubbliche primarie e secondarie¹³ e le scuole dell'infanzia, gestiti da enti statali e locali, organizzino, in accordo con i desideri degli interessati, l'insegnamento religioso come parte del calendario delle attività scolastiche e prescolari".

Accostando la formulazione dell'articolo 12, comma 1, del Concordato all'articolo 2 della legge sulla legge "Diritto dell'istruzione", che definisce le tipologie generali di scuole del sistema educativo polacco, la garanzia della possibilità di impartire l'insegnamento religioso include ora i seguenti istituti:

- scuole dell'infanzia¹⁴,
- scuole primarie¹⁵,
- scuole secondarie¹⁶ e
- scuole artistiche.

¹² K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 113.

¹³ Si noti che, nonostante la riforma dell'istruzione del 1999 e l'introduzione nel sistema educativo di scuole primarie, secondarie di primo grado e secondarie di secondo grado, le disposizioni del Concordato non sono state modificate. È stato invece modificato l'art. 12 comma 1 della stessa legge sul sistema educativo è stato modificato, estendendo le garanzie esistenti a nuovi tipi di scuole.

¹⁴ La categoria delle scuole dell'infanzia comprende anche scuole dell'infanzia speciali, scuole dell'infanzia integrate, con sezioni speciali o integrative.

¹⁵ Le scuole primarie ora comprendono anche le scuole elementari: speciali, integrative, bilingui, con sezioni integrative, speciali, di avviamento al lavoro, bilingui, sportive e di eccellenza sportiva.

¹⁶ Le scuole secondarie ora includono anche le seguenti: scuole speciali, integrative, bilingui, con sezioni integrate, speciali, bilingui, di preparazione militare, sportive e campionati sportivi, sportive, campionati sportivi, agricole, forestali, marittime, di navigazione interna e di pesca.

La definizione dettagliata dei tipi di scuole è stata presentata nell'articolo 18 comma 1 della legge sull'istruzione. La garanzia dell'insegnamento religioso si applica ora ai seguenti tipi specifici di scuole pubbliche:

- scuola primaria della durata di otto anni,
- scuola secondaria a indirizzo generale di quattro anni,
- scuola secondaria tecnica quinquennale,
- scuola industriale triennale di primo grado,
- scuola speciale triennale di avviamento al lavoro e
- scuola industriale biennale di secondo grado.

Un ramo separato e sistematizzato dell'istruzione, che in qualche misura si sovrappone all'istruzione generale, è l'istruzione artistica. Sebbene la questione di questo tipo di scuola sia stata omessa nel Concordato¹⁷, applicando un'interpretazione logica e propositiva dell'articolo 12 del Concordato, si deve ritenere che la garanzia dell'insegnamento religioso si applichi anche alle scuole d'arte. Ovviamente, la garanzia si applica solo a quei tipi di scuole d'arte che includono nel loro ambito, oltre all'istruzione artistica, anche l'istruzione generale. A differenza di quanto avviene per le scuole di istruzione generale, la determinazione dei tipi di scuole d'arte avviene, per volontà del legislatore, non a livello di legge, ma a livello di regolamento emanato dal Ministro della Cultura e della Tutela del Patrimonio Nazionale di concerto con il Ministro dell'Istruzione e dell'Educazione. L'attuale ordinanza che stabilisce i tipi di scuole d'arte è emanata in base all'art. 18 comma 4 della legge "Diritto dell'istruzione", decreto del Ministro della cultura e del patrimonio nazionale del 26 maggio 2017 sui tipi di scuole artistiche pubbliche e non pubbliche¹⁸. Un'analisi mirata dell'articolo 12, paragrafo 1, del Concordato e dell'articolo 12, paragrafo 1, della legge sull'istruzione, ci permette di ipotizzare che i seguenti tipi di scuole d'arte saranno coperti dalla garanzia dell'insegnamento religioso:

- scuola musicale a indirizzo generale di I grado¹⁹,
- scuola musicale a indirizzo generale di II grado²⁰,

¹⁷ Al momento della firma del Concordato, le scuole d'arte funzionavano come tipi di scuole separate. Si veda l'articolo 9, paragrafo 3, della legge del 7 settembre 1991 sul sistema educativo, nella versione vigente alla data della firma del Concordato, e l'ordinanza del Ministro della Cultura e delle Arti del 24 dicembre 1992 sulla determinazione dei tipi di scuole d'arte pubbliche e non pubbliche con i diritti delle scuole pubbliche (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1993, n. 4, voce 17).

¹⁸ G.U. „Dziennik Ustaw” del 2017 voce 1125, del 2018 voce 2485 e del 2022 voce 266.

¹⁹ Scuola con un ciclo di otto anni che fornisce un'istruzione primaria generale.

²⁰ Scuola con un ciclo di istruzione di quattro anni che fornisce un'istruzione secondaria superiore a indirizzo generale.

- scuola di balletto a indirizzo generale²¹, e
- liceo artistico²².

Lo stesso vale per le scuole istituite e gestite da altri ministri²³, autorizzati per legge a istituire e gestire un particolare tipo di scuola²⁴, ma nel loro caso, data la loro appartenenza tipologica alla divisione generale di cui all'articolo 18, comma 1, della legge sull'istruzione, non è necessario applicare un'interpretazione mirata.

A scanso di equivoci, l'articolo 12 del Concordato specifica che la garanzia dello Stato sull'insegnamento religioso si applica alle scuole e agli asili gestiti esclusivamente da enti statali e locali²⁵. Una novità del regolamento concordatario rispetto alla Legge sul sistema educativo era la garanzia di organizzare l'insegnamento religioso nelle scuole dell'infanzia²⁶. Questa disposizione è stata oggetto di numerose riserve e controversie all'epoca dell'introduzione²⁷. Va ricordato, tuttavia, che le garanzie contenute nel Concordato, che riguardano la materia dell'insegnamento e dell'educazione, non potevano e non possono essere trattate nei termini di una sorta di privilegio concesso dallo Stato alla Chiesa cattolica. Queste garanzie sono infatti solo una conferma, sotto forma di accordo internazionale, dei diritti e delle libertà che spettano ai cattolici, su un piano di parità con gli altri cittadini dello Stato²⁸. Ciò viene sottolineato già nel Preambolo, trovando un completamento anche nell'articolo 12, con riferimento a:

- principi universali del diritto internazionale,
- rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali,
- diritto dei genitori di allevare i propri figli in modo religioso e conforme alle proprie convinzioni,
- eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione per motivi religiosi²⁹.

²¹ Una scuola con un ciclo di istruzione di nove anni in cui l'istruzione generale è fornita per le classi IV-VIII della scuola primaria e la per scuola secondaria completa.

²² Una scuola con un ciclo di istruzione quinquennale, che fornisce un'istruzione secondaria a indirizzo generale.

²³ Si tratta del ministro dell'Agricoltura, del ministro dell'Ambiente, del ministro degli Affari marittimi, del ministro della Navigazione interna e del ministro della Pesca.

²⁴ Art. 8 comma 7 – 11 della legge Diritto dell'istruzione.

²⁵ W. Góralski, W. Adamczewski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.*, Płock 1994, p. 74.

²⁶ W. Góralski, *O czym mówi Konkordat ?*, [in:] *Prawda o Konkordacie*, W. Góralski (ed.), Częstochowa 1994, p. 24.

²⁷ K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 114.

²⁸ J. Krukowski, *Garancje dotyczące wolności w dziedzinie wychowania i nauczania*, "Ateneum Kapłańskie," 1996, 127, p. 41; e K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 114.

²⁹ K. Warchałowski, *op. cit.*.

Va inoltre sottolineato che i genitori e gli alunni interessati a ricevere un'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche e nelle scuole dell'infanzia gestite dallo Stato o dall'amministrazione locale sono soggetti di diritti civili e possono aspettarsi, su un piano di parità con gli altri, l'assistenza dello Stato o dell'amministrazione locale nell'esercizio dei loro diritti³⁰. Garantire ai cittadini tali opportunità deve essere considerato un'espressione dell'interesse dello Stato per la società. Il diritto dei genitori di assicurare ai figli un'educazione morale e religiosa e un'istruzione conforme alle loro convinzioni è garantito in modo inequivocabile anche da un atto giuridico fondamentale, la Costituzione della Repubblica di Polonia. Questa garanzia deriva direttamente dall'articolo 53, comma 3, della Costituzione; tuttavia, la costruzione di questa disposizione fa riferimento anche all'articolo 48, comma 1, della Costituzione, che a sua volta garantisce ai genitori il diritto di educare i figli secondo le proprie convinzioni. L'accostamento della costruzione delle due disposizioni e la loro interazione indica la straordinaria attenzione del legislatore nel garantire questi diritti, tuttavia con particolare enfasi sulla garanzia derivante dall'articolo 53 comma 3 della Costituzione, che contiene, rispetto all'articolo 48 comma 1, una salvaguardia separata e aggiuntiva, e quindi sembra avere un accento garantista molto più forte³¹.

II. L'INSEGNAMENTO RELIGIOSO FACOLTATIVO NELLE SCUOLE POLACCHE NEL CONTESTO DELL'ARTICOLO 12 DEL CONCORDATO

L'articolo 12, paragrafo 1, del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia stabilisce che l'insegnamento della religione nelle scuole deve essere organizzato "secondo la volontà degli interessati" nel "quadro dell'orario della scuola e della scuola dell'infanzia". Da un punto di vista legale e obbligatorio, questa disposizione obbliga direttamente lo Stato polacco a fornire la possibilità di insegnare la religione cattolica nelle scuole. L'elemento chiave del regolamento indicato è il fatto che l'insegnamento della religione è incluso come uno degli elementi del sistema educativo, il che significa che la religione ha il suo posto nel

³⁰ W. Adamczewski, *Przedmiot umowy konkordatowej*, "Ateneum Kapłańskie," 1996, 127, p. 33-34.

³¹ Vedasi anche: B. Szmulik, *Wybrane aspekty ochrony rodziny w świetle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, [in:] B. Kałdon (ed.), *Pomoc rodzinie dysfunkcyjnej*, Sandomierz–Stalowa Wola 2006, p. 290; e M. Safjan, L. Bosek (ed.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016; In alternativa, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012.

sistema educativo polacco con tutti i diritti legati al suo riconoscimento come una delle materie di istruzione.

In base all'articolo 12 del Concordato, il sistema educativo polacco prevede la possibilità di frequentare le lezioni di religione. Tuttavia, queste lezioni sono trattate come materie facoltative, il che significa che gli alunni non sono obbligati a frequentare le lezioni di religione. Spetta ai genitori o ai tutori legali dell'alunno decidere se il minore deve frequentare o meno l'ora di religione. Nelle classi superiori delle scuole secondarie e nelle classi analoghe delle scuole d'arte, questa decisione viene presa dagli stessi discenti adulti. Le scuole dell'infanzia e le scuole pubbliche sono quindi tenute a garantire un numero adeguato di ore di lezione per gli alunni che scelgono l'insegnamento della religione. Coloro che conducono le lezioni di religione devono anche soddisfare criteri di qualificazione degli insegnanti chiaramente definiti, poiché anche essi sono integrati nel processo educativo generale. Ciò comporta anche ulteriori conseguenze, come l'obbligo per l'amministrazione scolastica di redigere un orario appropriato in cui la religione abbia la stessa collocazione di qualsiasi altra materia insegnata e il relativo pagamento da parte dello Stato dei costi associati all'insegnamento della religione, la necessità di una cooperazione tra la scuola e la Chiesa nella definizione dei programmi di educazione religiosa e, infine, il rilascio di un voto classificativo in religione³².

Fin dall'inizio del funzionamento del Concordato, alcuni pubblicisti hanno richiamato l'attenzione sul fatto che la norma dell'articolo 12, riguardante i principi della partecipazione degli alunni all'insegnamento religioso scolastico, è vaga se non addirittura lapidaria³³. Tuttavia, le garanzie concordatarie non possono essere considerate separatamente dalle norme di attuazione delle sue disposizioni. Pertanto, secondo la volontà del legislatore, norme più dettagliate sul funzionamento del sistema di insegnamento religioso facoltativo nelle scuole pubbliche polacche si trovano nel decreto del Ministro dell'Educazione Nazionale del 14 aprile 1992 sulle condizioni e le modalità di organizzazione dell'insegnamento religioso nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole pubbliche³⁴, emanata in base alla disposizione autorizzativa introdotta nell'articolo 12, comma 2, della legge Diritto dell'educazione.

Vale la pena di citare un aspetto collaterale, ma che può essere considerato alla pari della garanzia dell'insegnamento della religione, così come è stato

³² K. Warchałowski, *op. cit.*, pp. 115 e 116.

³³ S. Podemski, *Wykładnia Konkordatu*, „Polityka”, 1995, n. 42 (del 21 ottobre 1995), p. 15-16.

³⁴ G.U. „Dziennik Ustaw” del 2020, voce 983.

introdotto dal regolamento sopraccitato, consistente nella possibilità, per le persone che non partecipano all'insegnamento della religione a scuola, di usufruire dell'etica come una sorta di materia alternativa³⁵. Nonostante i recenti annunci del Ministero dell'Istruzione³⁶ sull'introduzione dell'insegnamento obbligatorio della religione o dell'etica, il Ministero dell'Istruzione e della Scienza non ha deciso di introdurre questo tipo di soluzione. Attualmente, quindi, l'insegnamento di religione/etica può avvenire in configurazioni di:

- frequenza di religione o di etica
- frequenza di religione e di etica
- mancata frequenza delle lezioni di religione e di etica.

Una questione interessante, dal punto di vista legislativo, in questo caso è la regolamentazione dei principi dell'insegnamento dell'etica nel regolamento sulle condizioni e le modalità di organizzazione dell'educazione religiosa nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole. La regolamentazione di cui all'art. 12 comma 2 della legge sul sistema educativo, nell'ambito delle materie delegate a essere regolate a livello di decreto dal ministro responsabile dell'istruzione e dell'educazione, menziona la “determinazione delle condizioni e delle modalità di svolgimento da parte delle scuole dei compiti di cui al comma 1”, ossia l'organizzazione dello studio della religione. Che dire allora del fatto che il regolamento disciplina la questione delle lezioni di etica? La questione sembra essere stata risolta dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 20 aprile 1993³⁷, in cui ha confermato la correttezza della modalità di rilascio e non ha messo in discussione la norma risultante dal § 3 comma 1 del decreto, riguardante l'organizzazione di corsi di etica, in relazione alla disposizione autorizzativa contenuta nell'articolo 12 comma 2 della legge sul sistema educativo.

Va inoltre sottolineato che per gli alunni che, non essendosi dichiarati o avendo deciso di farlo durante il ciclo di insegnamento, non usufruiscono dell'insegnamento della religione o dell'etica, le autorità scolastiche sono tenute, ai sensi del § 3 comma 3 del regolamento, a organizzare attività di assistenza. Si deve pertanto ritenere che il sistema facoltativo di insegnamento della religione o dell'etica,

³⁵ K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 116.

³⁶ M. Sewastanowicz, *Uczeń pójdzie albo na religię albo na etykę*, https://www.prawo.pl/oswi_ata/obowiazkowa-religia-albo-etyka-mein,513521.html; Ł. Kasper, 10 febbraio 2023, <https://www.ekai.pl/mein-wstrzymuje-obowiazek-wyboru-religii-badz-etyki/>.

³⁷ Sentenza della Corte Costituzionale del 20 aprile 1993, rif. U 12/92, OTK 1993, voce 9.

nella misura massima possibile, garantisca il rispetto della libertà religiosa e rispetti pienamente il pluralismo religioso e filosofico di genitori e figli.³⁸

Manuali e programmi di insegnamento della religione

La questione del programma e dei libri di testo per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche è regolata dall'articolo 12 comma 2 del Concordato, che lascia questa materia nelle mani dell'autorità ecclesiastica, affermando quanto segue: „Il programma per l'insegnamento della religione cattolica e i libri di testo sono elaborati dall'autorità ecclesiastica e comunicati all'autorità statale competente”. La disposizione del Concordato a questo proposito, dovrebbe essere considerata come una conferma della competenza esclusiva delle autorità ecclesiastiche per quanto riguarda l'elaborazione del programma di insegnamento della religione cattolica e la selezione di libri di testo appropriati. Poiché, tuttavia, l'insegnamento della religione avviene nei locali delle scuole pubbliche e delle scuole dell'infanzia, sia il programma che i libri di testo devono essere portati all'attenzione della “competente autorità statale”, che in questo caso è ora da considerarsi il Ministero dell'Educazione e della Scienza. Fin dall'inizio dell'esistenza del nostro Concordato nella realtà giuridica, di tanto in tanto si sono levate voci di critica all'autonomia dell'autorità ecclesiastica nel determinare il programma e i libri di testo per l'istruzione religiosa. Queste voci si sono concentrate sulla richiesta di introdurre per l'autorità statale, nella legge concordataria, alcune competenze nell'ambito dei programmi di insegnamento della religione cattolica o della selezione o approvazione dei libri di testo per il suo insegnamento³⁹. Va notato, tuttavia, che l'insegnamento della religione è prima di tutto legato a una comunità religiosa, che in questo caso è la Chiesa cattolica⁴⁰, pertanto sembra ovvio che il coinvolgimento delle autorità statali nella sfera relativa all'insegnamento della religione debba essere considerato come una violazione diretta non solo dell'articolo 1 del Concordato, ma anche della potenziale violazione dell'articolo 25 della Costituzione polacca.

³⁸ K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 116.

³⁹ ad es. J. Wiśłocki, *Konkordat kościelnych przywilejów*, „Wprost”, 1993, n. 32 (dell'8 agosto), p. 25.

⁴⁰ K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 117.

Posizione degli insegnanti di religione

Al comma 3 dell'articolo 12, il Concordato afferma che: “I docenti di religione devono possedere l'autorizzazione (missio canonica) del vescovo diocesano. La revoca di tale autorizzazione comporta la perdita del diritto di insegnare religione. I criteri della formazione pedagogica e la forma e il modo di integrare questa formazione saranno oggetto di accordi tra le autorità statali competenti e la Conferenza episcopale polacca”. Il regolamento succitato ha garantito alla Chiesa cattolica la possibilità di decidere sull'assunzione degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche, dal momento che la condizione per ricevere un incarico è l'ottenimento di una missione canonica⁴¹. In questo modo, gli insegnanti di religione sono autorizzati dalle autorità ecclesiastiche come coloro che devono insegnare le verità della fede a nome della Chiesa, garantendo così la fedeltà alla dottrina della Chiesa nell'insegnamento della religione⁴². Allo stesso tempo, alle autorità statali è lasciata la competenza di determinare i requisiti standard per la preparazione pedagogica degli insegnanti di religione – operazione da eseguire in accordo con la Conferenza Episcopale Polacca.⁴³

Successivamente, all'articolo 12, comma 4, il Concordato definisce le competenze delle autorità ecclesiastiche e statali in merito agli insegnanti di religione cattolica, affermando che: “Per quanto riguarda il contenuto dell'istruzione e dell'educazione religiosa, gli insegnanti di religione sono soggetti ai regolamenti e agli ordini ecclesiastici, e per le altre materie ai regolamenti statali”. La norma indicata deve quindi essere intesa nel senso che gli insegnanti di religione cattolica, in quanto persone che occupano un posto di insegnante in una scuola pubblica, sono soggetti alla normativa statale in materia di istruzione per quanto riguarda gli aspetti formali del loro impiego. In ambito lavorativo, hanno i medesimi diritti e doveri degli insegnanti delle altre materie. Sono assunti sulla base delle disposizioni della legge sulla Carta dell'insegnante del 26 gennaio 1982⁴⁴. Sono vincolati al numero di ore settimanali di insegnamento (pensum) risultante dall'art.42 comma 3 della Carta dell'insegnante, sono inoltre obbligati a partecipare alle riunioni del collegio pedagogico in qualità di suoi membri, quindi sono parte attiva nel processo di approvazione dei risultati delle graduatorie di

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² W. Góralski, W. Adamczewski, *op. cit.*, p. 76.

⁴³ J. Krukowski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r. zagadnienia prawnoustrojowe*, [in:] *Nowy Konkordat a prawo polskie*, J. Krukowski (ed.), Warszawa 1994, p. 44.

⁴⁴ G.U. „Dziennik Ustaw” del 2023, voce 984.

metà anno e annuali, nella procedura delle delibere adottate dal suddetto collegio. Gli insegnanti di religione, tuttavia, non hanno la possibilità di assumere le funzioni di coordinatore di classe, come invece esplicitamente previsto dal Concordato⁴⁵.

La considerazione più importante nel processo di assunzione di un docente di religione cattolica è che l'insegnante deve avere l'autorizzazione precedentemente indicata sotto forma di missione canonica, ossia un rinvio personale scritto a una particolare scuola dell'infanzia o altra scuola, rilasciato dal vescovo diocesano competente. Un insegnante in possesso di tale autorizzazione è considerato qualificato per l'insegnamento della religione⁴⁶. Tuttavia, la revoca di questa abilitazione (anche da parte del vescovo diocesano) comporta la perdita del diritto di insegnare religione. La revoca dell'abilitazione ha quindi conseguenze anche nella sfera lavorativa del docente, in quanto comporta la necessità di interrompere il suo rapporto di lavoro. Ciò è confermato anche dalla norma introdotta nella Carta dell'insegnante, secondo cui il rapporto di lavoro dell'insegnante cessa alla fine del mese in cui è stata ritirata l'abilitazione all'insegnamento della materia⁴⁷. La retribuzione a cui ha diritto l'insegnante di religione è determinata come per le altre categorie di insegnanti, cioè dipende dal livello di istruzione posseduto dall'insegnante in questione e dal grado di avanzamento professionale ottenuto.

Voto di religione

Il voto di religione viene riportato sul certificato scolastico subito dopo il voto di condotta. Questo voto è determinato in base alla scala di valutazione adottata in una determinata classe e non ha alcuna influenza sulla promozione dell'alunno alla classe successiva⁴⁸. Gli alunni che hanno frequentato l'ora

⁴⁵ § 7 comma 1 del Decreto del Ministro dell'Educazione Nazionale sulle condizioni e le modalità di organizzazione dell'insegnamento della religione nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole pubbliche (G.U. „Dziennik Ustaw” del 2020, voce 983).

⁴⁶ Artykuł 12 comma 3 del Concordato.

⁴⁷ Art. 23 comma 1 punto 6 della Carta dell'Insegnante e art. 27 comma 3 di questa legge. Questo regolamento è stato attuato a partire dal 7 agosto 1996 con la legge del 14 giugno 1996 che modifica la legge - Carta dell'Insegnante (G.U. „Dziennik Ustaw” del 1996, n. 87, voce 396).

⁴⁸ § 9 comma 1-3 del Decreto del Ministro dell'Educazione Nazionale sulle condizioni e le modalità di organizzazione dell'insegnamento della religione nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole pubbliche (G.U. „Dziennik Ustaw” del 2020, voce 983).

di religione hanno anche il voto annuale e finale di questa materia incluso nella media dei voti che dà diritto a ricevere un certificato con lode⁴⁹.

È interessante notare che, in seguito a numerose discussioni e all'introduzione di disposizioni transitorie,⁵⁰ in base alla legislazione attuale un alunno che ha frequentato sia le lezioni di religione che quelle di etica riceve un voto separato per ciascuna di queste materie, che vengono prese in considerazione separatamente nel calcolo del voto medio per la promozione con lode.⁵¹

III. ISTITUZIONE E GESTIONE DI SCUOLE DA PARTE DELLA CHIESA CATTOLICA ALLA LUCE DELLE GARANZIE CONCORDATARIE

Il Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia contiene anche una garanzia per la Chiesa cattolica che consente l'istituzione e la gestione di istituti di istruzione ed educazione, comprese scuole dell'infanzia e istituti scolastici di ogni tipo⁵².

La creazione e la gestione di questi istituti educativi e di educazione sono soggetti a due condizioni. La prima è la necessità di rispettare le disposizioni del diritto canonico, che consentono a una scuola o a un istituto di ottenere lo status di istituzione ecclesiastica. La concessione di tale status è decisa da un decreto dell'autorità ecclesiastica competente. Nel caso di una scuola o istituzione diocesana, si tratta di un decreto dell'Ordinario del luogo, mentre se si tratta di una scuola o istituzione nazionale, si tratta di un decreto della Conferenza Episcopale Polacca⁵³. Dal punto di vista della Santa Sede, questo principio è chiaramente legato alla necessità della Chiesa cattolica di preservare la propria identità per quanto riguarda la propria struttura scolastica⁵⁴. Nell'analizzare l'articolo 14 del

⁴⁹ § 18(2) del Decreto del Ministro dell'Educazione nazionale del 22 febbraio 2019 sulle condizioni dettagliate e sulle modalità di valutazione, classificazione e promozione degli alunni e degli studenti nelle scuole pubbliche (G.U. „Dziennik Ustaw” del 2019, voce 373 e succ. mod.) e § 20 comma 2 del decreto del Ministro della Cultura e del Patrimonio Nazionale del 28 agosto 2019 sulla valutazione, la classificazione e la promozione dei discenti nelle scuole pubbliche a indirizzo artistico (G.U. „Dziennik Ustaw” del 2023, voce 147)

⁵⁰ Nell'anno scolastico 2015/2016, se un alunno ha frequentato le lezioni di religione e di etica, i voti ottenuti in queste materie sono stati sommati ed è stata calcolata la media.

⁵¹ Lettera del 18 gennaio 2016, Ministero dell'Istruzione 159/2016 *Wliczanie oceny z religii, etyki lub innych dodatkowych przedmiotów do średniej ocen [Inclusione del voto di religione, etica o altre materie aggiuntive nella media dei voti]*. www.sejm.gov.pl.

⁵² Articolo 14 comma 1 del Concordato.

⁵³ K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 166.

⁵⁴ J. Krukowski, *Gwarancje dotyczące wolności w dziedzinie nauczania i wychowania*, "Ateneum Kapłańskie" 1996, 127, p. 46.

Concordato, si deve anche tenere presente la norma derivante dal can. 803 § 1 del Codice di Diritto Canonico⁵⁵, secondo cui “una scuola è considerata cattolica quando è gestita da un'autorità ecclesiastica competente o da una persona giuridica ecclesiastica pubblica, o quando è stata riconosciuta come cattolica da un'autorità ecclesiastica in un documento scritto”. Il Codice di diritto canonico distingue quindi tra scuole che il diritto canonico riconosce come cattoliche in base all'ente che le gestisce - un'autorità ecclesiastica o una persona giuridica pubblica ecclesiastica - e scuole gestite da altre persone giuridiche riconosciute come cattoliche in virtù di un documento emesso da un'autorità ecclesiastica competente⁵⁶.

La seconda condizione è la necessità di rispettare le regole stabilite dalla legge polacca per la creazione di enti educativi di un certo tipo e genere. Istituire e gestire scuole cattoliche significa quindi non solo la fondazione di queste istituzioni in senso fattuale, ma anche la necessità di inscriverele nel sistema educativo polacco⁵⁷.

A sua volta, l'articolo 14, comma 2, del Concordato stabilisce che: “Nell'attuazione del curriculum minimo delle materie obbligatorie e nell'emissione di moduli ufficiali, queste scuole saranno soggette alla legge polacca. Nell'attuazione del curriculum delle altre materie, queste scuole seguiranno i regolamenti ecclesiastici. Il carattere pubblico di queste scuole e istituti è determinato dalla legge polacca”. Pertanto, la concessione dello status previsto dalla legislazione polacca a una determinata istituzione è decisa dalle autorità statali competenti nominate a tale scopo, che agiscono principalmente sulla base della Legge sull'istruzione e degli atti di attuazione emanati sulla sua base. Lo status che possono ottenere le scuole gestite da istituzioni ecclesiastiche può quindi essere differenziato e risulterà principalmente dal tipo di attività educativa o didattica svolta da una determinata unità. Visto e considerato quanto sopra, possono quindi assumere la forma di scuole pubbliche e non pubbliche con privilegi di scuola pubblica e, nel caso di scuole e istituti artistici, anche senza tali privilegi. L'ottenimento dello status di scuola pubblica o di scuola non pubblica equiparata è subordinato al soddisfacimento delle condizioni di cui all'articolo 14 della Legge sull'istruzione. La più importante è la necessità di realizzare programmi di studio che tengano conto del core curriculum specificato per le scuole

⁵⁵ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus*, AAS 75(1983) II, s. 1-317, *Kodeks Prawa Kanonicznego, przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu*, Poznań 1983.

⁵⁶ K. Więcek, *Studia z Prawa Wyznaniowego*, Volume 17 – 2014, p. 234.

⁵⁷ W. Góralski, W. Adamczewski, *op. cit.*, p. 80.

pubbliche e la realizzazione di lezioni in conformità con i piani didattici quadro specificati per le scuole pubbliche. È inoltre necessario applicare le regole di valutazione e di classificazione previste per i tipi e le tipologie di scuole pubbliche⁵⁸ appropriate e, di conseguenza, conservare un'adeguata documentazione dello svolgimento dell'insegnamento.

In termini di realizzazione dei programmi di studio, le scuole cattoliche sono soggette sia alla legislazione educativa che alle norme ecclesiastiche⁵⁹. Il Concordato obbliga le scuole cattoliche a mantenere un "curriculum minimo" nelle materie obbligatorie. Attualmente, questa disposizione può essere considerata una sorta di arcaismo, poiché l'attuale legislazione educativa non utilizza questo tipo di concetto.

Tuttavia, questa norma del Concordato non può essere considerata una disposizione morta, poiché la sua ratio legis si basa infatti sulla necessità di garantire che gli alunni delle scuole cattoliche ottengano una gamma di conoscenze comparabili a quelle che possono ottenere gli alunni di altre scuole di tipo e genere simili⁶⁰. L'attuazione delle altre materie, basata sul diritto ecclesiastico e quindi in accordo con i principi fondamentali dell'insegnamento cattolico, garantisce appunto il carattere cattolico di questi istituti. In questo modo, i genitori che inviano i loro figli alle scuole cattoliche hanno la garanzia che la scuola fornisca l'insegnamento richiesto dalla legge statale e allo stesso tempo impartisca un'adeguata formazione religiosa⁶¹.

Docenti e alunni delle scuole cattoliche

Il Concordato, in quanto accordo internazionale con l'obiettivo di regolamentazione più completa delle questioni più importanti nel rapporto tra Stato e Chiesa, si impegna anche a definire lo status degli insegnanti e degli alunni delle scuole cattoliche stabilendo quanto segue: „ Gli insegnanti, gli educatori e gli altri dipendenti, così come gli alunni e le alunne delle scuole di cui al

⁵⁸ Capitoli 3a e 3b della legge del 7 settembre 1991 sul sistema educativo (G.U. „Dziennik Ustaw” del 2022, voce 2230).

⁵⁹ K. Warchałowski, op. cit., p. 167.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ W. Góralski, W. Adamczewski, op. cit., p. 82, Vedi anche: Jan Paweł II, *Zadania szkoły katolickiej dzisiaj. Przemówienie do uczestników Międzynarodowego Kongresu Katolickich Szkół Europy*, Rzym, 28 kwietnia 2001, in: *Służyć wzrastaniu w prawdzie i miłości*, p. 328; e K. Więcek, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2014, Volume 17, p. 235.

comma 1⁶² – se sono scuole o istituti pubblici o hanno lo status di scuole o istituti pubblici - possiedono gli stessi diritti e doveri dei soggetti analoghi nelle scuole e negli istituti pubblici."⁶³.

Lo Stato polacco garantisce quindi agli insegnanti e ai docenti delle scuole gestite da una particolare istituzione ecclesiastica diritti analoghi a quelli del personale e degli alunni delle scuole pubbliche. La condizione è che queste scuole possiedano lo status di scuola pubblica o siano equiparate agli omologhi pubblici. Tale soluzione deve essere considerata un'applicazione diretta del principio di uguaglianza dei cittadini dello Stato sulla base delle norme generalmente accettate che costituiscono una società democratica⁶⁴.

Consiglio delle Scuole Cattoliche

Attualmente, tutte le scuole cattoliche in Polonia sono affiliate al Consiglio delle Scuole Cattoliche e sono sotto l'egida della Conferenza Episcopale Polacca. Il Consiglio delle scuole cattoliche è stato istituito nel 1994 durante la 269^a Conferenza plenaria della Conferenza Episcopale Polacca. Il Consiglio delle scuole cattoliche è un'unità organizzativa della Chiesa. Riunisce sia le scuole cattoliche gestite da persone giuridiche ecclesiastiche sia gli istituti dichiarati tali con un decreto del vescovo diocesano e gestite da altre persone giuridiche o fisiche. Il Consiglio delle scuole cattoliche ha personalità giuridica sia ecclesiastica che civile. Il lavoro del Consiglio è gestito da un Consiglio di amministrazione guidato da un presidente. La candidatura del presidente viene approvata di volta in volta dalla Conferenza Episcopale Polacca. Il Consiglio delle scuole cattoliche sostiene le scuole e i loro enti fondatori nel mantenere la loro identità cattolica e nello sviluppare le loro attività⁶⁵.

L'obiettivo del Consiglio delle scuole cattoliche è principalmente quello di organizzare la formazione e il perfezionamento degli insegnanti e degli educatori nelle scuole cattoliche, di fornire assistenza legale alle scuole cattoliche, di coordinare la cooperazione tra queste scuole, di migliorare i curricula e le forme e i metodi di insegnamento. L'Ufficio nazionale del Consiglio delle scuole cattoliche fornisce un supporto diretto per i compiti di cui sopra.

⁶² Istituti educativi e di assistenza all'infanzia, comprese le scuole dell'infanzia e le scuole di ogni tipo.

⁶³ Articolo 14 comma 3 del Concordato.

⁶⁴ K. Warchałowski, *op. cit.*, p. 169.

⁶⁵ <https://katecheza.episkopat.pl/kwk/rada-szkol-katolickich-historia-i-zadania>.

Attualmente, ci sono 483 scuole cattoliche a livello primario e post-primario affiliate al Consiglio delle scuole cattoliche. Queste includono 287 scuole primarie, 141 scuole secondarie (due delle quali hanno lo status di seminario⁶⁶), 18 istituti tecnici, 8 scuole a indirizzo musicale, liceo artistico, 18 scuole professionali e 10 scuole speciali di avviamento al lavoro.

IV. UNIVERSITÀ CATTOLICHE

Secondo le disposizioni dell'articolo 15, comma 1, del Concordato: "La Repubblica di Polonia garantisce alla Chiesa cattolica il diritto di istituire e gestire liberamente istituti di istruzione superiore, tra cui università, facoltà separate e seminari maggiori del clero e istituti di ricerca scientifica". Tuttavia, secondo il comma 2 di questo regolamento, lo status giuridico delle entità indicate, così come la procedura e la portata del riconoscimento dei titoli e delle lauree ecclesiastiche da parte dello Stato e lo status giuridico delle facoltà teologiche cattoliche presso le università statali sono regolati da accordi tra il Governo della Repubblica di Polonia e la Conferenza episcopale polacca autorizzata dalla Santa Sede.

Il Concordato, all'articolo 15, comma 3, stabilisce anche esplicitamente la sovvenzione statale della Pontificia Accademia Teologica di Cracovia e dell'Università Cattolica di Lublino. Allo stesso tempo, nella seconda frase della disposizione indicata, si lasciava la possibilità allo Stato di fornire aiuti finanziari a facoltà separate (intese come ecclesiastiche), funzionanti all'interno di un ateneo laico. L'applicazione pratica della possibilità indicata è stata oggetto di critiche da parte degli ambienti liberali, che hanno portato alla presentazione di una mozione per l'esame della conformità alla Costituzione della legge del 5 aprile 2006 sul finanziamento della Pontificia Facoltà di Teologia di Varsavia a carico del bilancio statale (G.U. "Dziennik Ustaw" n. 94, voce 648), della legge del 5 aprile 2006 sul finanziamento della Pontificia Facoltà di Teologia di Breslavia a carico del bilancio statale (G.U. "Dziennik Ustaw" n. 94, voce 649) e della legge del 5 aprile 2006 sul finanziamento dell'Istituto Superiore Filosofico-Pedagogico "*Ignatianum*" di Cracovia a carico del bilancio statale (G.U. "Dziennik Ustaw" n. 94, voce 650). Nella sentenza del 14 dicembre 2009⁶⁷ (rif. K 55/07), la Corte Costituzionale si è pronunciato sulla conformità alla Costituzione della Repubblica di Polonia

⁶⁶ I seminari minori (*seminaria minora*) non hanno lo scopo di educare direttamente i candidati al sacerdozio, ma sono scuole ecclesiastiche secondarie maschili a indirizzo generale. Maggiori informazioni: J. Adamczyk, *Niższe diecezjalne seminaria duchowne w Polsce w świetle aktualnych przepisów prawnych*, "Prawo Kanoniczne" 2015, 58, n. 1, p. 23 – 46.

⁶⁷ G.U. „Dziennik Ustaw” del 2009 n. 218, voce 1702.

degli atti impugnati, chiudendo così la discussione sulla costituzionalità della concessione di tali sovvenzioni. L'unico giudice del Tribunale che ha presentato un'opinione dissenziente al suddetto verdetto è stata l'allora giudice della Corte Costituzionale Ewa Łętowska, secondo la quale le leggi oggetto del procedimento avrebbero dovuto essere considerate incostituzionali. Nella motivazione dell'opinione dissenziente, la prof. Ewa Łętowska ha indicato, tuttavia, di ritenere ammissibile il finanziamento degli istituti di istruzione superiore gestiti da chiese o associazioni religiose a carico del bilancio statale, concentrandosi su un'analisi giuridica comparativa dell'applicazione della norma dell'articolo 25, comma 3, della Costituzione.

Accordo tra il Governo della Repubblica di Polonia e la Conferenza Episcopale Polacca

Nel caso degli atenei cattolici, l'accordo tra il governo della Repubblica di Polonia e la Conferenza Episcopale Polacca sullo status giuridico degli istituti di istruzione superiore fondati e gestiti dalla Chiesa cattolica, comprese le università, le facoltà separate e i seminari maggiori, nonché sulla procedura e la portata del riconoscimento, da parte dello Stato, dei titoli e delle lauree conferiti da tali istituti di istruzione superiore, del 1° luglio 1999, rimasto invariato fino ad oggi, è importante anche per il loro funzionamento. L'Accordo è allegato alla nota del Ministro degli Affari Esteri del 29 luglio 1999 sull'attuazione del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia⁶⁸. L'Accordo, invocando la garanzia dell'articolo 15(2) del Concordato, regola la situazione formale e giuridica degli istituti di istruzione superiore, comprese le università, le facoltà separate e i seminari maggiori, fondati e gestiti dalla Chiesa cattolica⁶⁹. L'accordo regola anche l'equivalenza dei titoli professionali, delle lauree e del titolo di professore conferiti dalle istituzioni ecclesiastiche di istruzione superiore a quelli del sistema statale. L'accordo garantisce inoltre agli studenti delle istituzioni ecclesiastiche di istruzione superiore gli stessi diritti di cui godono gli studenti delle istituzioni di istruzione superiore stabilite dalla legislazione nazionale.

⁶⁸ G.U. „Dziennik Ustaw” del 1999 n. 63, voce 727.

⁶⁹ Queste scuole sono indicate collettivamente nell'accordo come "istituti superiori ecclesiastici".

La situazione specifica dei seminari teologici superiori

I seminari in Polonia hanno lo status di università ecclesiastiche, ma non hanno poteri propri per conferire lauree o titoli professionali. In conformità al § 7 comma 2 dell'Accordo tra il Governo della Repubblica di Polonia e la Conferenza Episcopale Polacca, gli allievi dei seminari maggiori, he svolgono studi di sei anni in conformità con i requisiti della legge ecclesiastica possono ottenere la laurea specialistica in “teologia” sulla base degli accordi di collaborazione conclusi sulla base della Costituzione Apostolica “Sapientia Christiana” con gli istituti di istruzione superiore ecclesiastici e con gli istituti di istruzione superiore statali nella cui struttura sono presenti facoltà di teologia, autorizzate a offrire corsi di laurea magistrale in questo indirizzo.

Atenei ecclesiastici non pubblici che agiscono autonomamente

Il più antico ateneo di questo tipo è l'**Università Cattolica Giovanni Paolo II di Lublino**, attiva dal 1918. Oltre alla teologia, l'offerta formativa dell'Università Cattolica di Lublino (KUL) comprende numerosi corsi di laurea, laurea magistrale, laurea breve in indirizzi tecnici, dottorati di ricerca e master e post-laurea.

Pontificia Università Giovanni Paolo II di Cracovia (già: Pontificia Accademia Teologica). Questa università è stata istituita nel 1981 per sostituire la Facoltà di Teologia dell'Università Jagellonica, abolita nel 1953 dalle autorità. La conferma iniziale della possibilità per la PAT di offrire corsi di laurea magistrali in “teologia”, “filosofia” e “storia”, nel contesto dell'applicazione della norma dell'articolo 15 comma 2 del Concordato e dell'Accordo tra il Governo della Repubblica di Polonia e la Conferenza Episcopale Polacca, è riportata nella decisione del Ministro dell'Educazione Nazionale del 10 febbraio 2000, n. DNS-1-0145-31/AM/PAT/2000.⁷⁰

Accademia „Ignatianum” (già: Istituto Superiore Filosofico-Pedagogico „Ignatianum”). Università gestita dall'Ordine dei Gesuiti. La conferma della possibilità di gestire corsi di laurea magistrale in “filosofia” e “pedagogia” è stata

⁷⁰ Comunicazione del Ministro dell'Educazione Nazionale e dello Sport del 24 agosto 2000, G.U. MEN del 2000, n. 4, voce 21.

concessa in base alla decisione del Ministro dell'Educazione nazionale del 18 gennaio 2000, n. DNS-1-0145-15/AM/WSF-P/2000.⁷¹

Pontificia Facoltà di Teologia di Breslavia. La conferma della possibilità di condurre corsi di laurea specialistica in “teologia” è riportata nella decisione del Ministro dell'Educazione Nazionale del 16 febbraio 2000, n. DNS-1-0145-42/AM/PWT/2000.⁷²

Pontificia Facoltà di Teologia di Varsavia. La conferma della possibilità di condurre corsi di laurea specialistica in “teologia” è riportata nella decisione del Ministro dell'Educazione Nazionale del 6 marzo 2000, Nr DNS-1-0145-56/AM/PWT/2000.⁷³

Istituto Teologico “S. Giovanni da Kęty” di Bielsko-Biała. La conferma della possibilità di condurre corsi di laurea in “teologia” è riportata nella decisione del Ministro dell'Educazione Nazionale e dello Sport del 21 marzo 2003, n. DSW-3-4003-230/AM/03.⁷⁴

Istituto Teologico “Beato Wincenty Kadłubek” di Sandomierz. La conferma della possibilità di condurre corsi di laurea in „teologia” è riportata nella decisione del Ministro dell'Educazione del 30 maggio 2000, n. DNS-1-0145 104/AM/IT/2000.⁷⁵

Facoltà e cattedre cattoliche negli atenei pubblici

Dopo il 1989, ha avuto inizio il ritorno delle facoltà di teologia rimosse durante il periodo comunista nelle università di provenienza, e persino l'istituzione di facoltà di teologia in università dove non erano mai esistite. Attualmente, le facoltà di teologia funzionano presso:

- Università Adam Mickiewicz di Poznań,
- Università Niccolò Copernico di Toruń,
- Università di Opole,

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Comunicazione del Ministro dell'Educazione Nazionale e dello Sport del 28 aprile 2003, G.U. MENiS del 2003, n. 3, voce 16.

⁷⁵ Comunicazione del Ministro dell'Educazione Nazionale e dello Sport del 24 agosto 2000, G.U. MEN del 2000, n. 4, voce 21.

- Università della Varmia-Masuria di Olsztyn,
- Università della Slesia di Katowice,
- Università di Stettino.
- Presso l'Università di Białystok è attiva una Cattedra di Teologia cattolica.

Posizione particolare dell'Università "Cardinale Stefan Wyszyński"

Università "Cardinale Stefan Wyszyński" di Varsavia, fondata nel 1999 sulla base dell'Accademia pubblica di Teologia Cattolica, istituita per decisione del governo della Repubblica Popolare di Polonia nel 1954 al posto della Facoltà di Teologia Cattolica dell'Università di Varsavia⁷⁶, precedentemente abolita dalle autorità. Nonostante il carattere statale dell'università, nel 1960 la Santa Sede ha accettato di riconoscerla come Accademia di Teologia Cattolica. Tuttavia, solo nel 1989 l'Accademia ha ottenuto pieni diritti ecclesiastici⁷⁷. Da allora, funziona sia come università statale che ecclesiastica. Con un atto del 3 settembre 1999, il Sejm (camera bassa del Parlamento) ha creato l'Università "Cardinale Stefan Wyszyński" di Varsavia⁷⁸. L'università è attualmente un ateneo pubblico con quattro facoltà (Teologia, Diritto canonico, Filosofia cristiana e Studi sulla famiglia) di natura confessionale. Tali facoltà sono supervisionate, oltre che dal ministro responsabile per l'istruzione superiore, dal Dicastero⁷⁹ e dal Gran Cancelliere delle Facoltà di Studi Ecclesiastici - l'Arcivescovo Metropolita di Varsavia⁸⁰.

⁷⁶ A. Kubiś, Z dziejów usuwania teologii/wydziałów teologicznych z uniwersytetów, "Studia Nauk Teologicznych" 2008, Tom 3, p. 50.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ La promulgazione originaria della legge è avvenuta in G.U. „Dziennik Ustaw” del 1999, n. 79, punto 884. L'attuale testo consolidato della legge è stato promulgato in G.U. „Dziennik Ustaw” del 2019, voce 1012.

⁷⁹ Dicastero della Santa Sede competente per le scuole accademiche.

⁸⁰ § 3 comma 3 dello Statuto dell'Università „Cardinale Stefan Wyszyński” di Varsavia, Allegato alla risoluzione n. 127/2019 del Senato UKSW del 27 giugno 2019, Avviso n. 10/2022 del Rettore dell'Università „Cardinale Stefan Wyszyński” di Varsavia del 4 luglio 2022, Monitor UKSW voce 277 e Regolamento - Statuto delle Facoltà ecclesiastiche dell'Università „Cardinale Stefan Wyszyński” di Varsavia, Allegato alla Risoluzione n. 86/2012 del Senato dell'UKSW del 21 giugno 2012.

PRZYWRÓCENIE INSTYTUCJI SEPARACJI W PRAWIE POLSKIM JAKO REALIZACJA ZASADY OCHRONY RODZINY

Separacja została wprowadzona do polskiego prawa rodzinnego w 1999 roku, a zatem już po wejściu w życie zarówno nowej konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku, jak również po ratyfikowaniu konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, co doprowadziło do jego wejścia w życie z dniem 25 kwietnia 1998 roku¹. Był to właściwie jedynie zbieg czasowy, ponieważ ani przepisy nowej ustawy zasadniczej, ani postanowienia konkordatu nie zobowiązywały ustawodawcy do przywrócenia tej instytucji, zbieg jednak niezwykle wymowny, bowiem zarówno konkordat, jak i Konstytucja przewidywały podjęcie przez Polskę działań zmierzających do ochrony rodziny i małżeństwa. Stąd też niniejszy artykuł poświęcony będzie omówieniu wskazanej instytucji, udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy istotnie służy separacja ochronie rodziny i małżeństwa oraz czy sprawdza się w tej roli.

HISTORIA

Separacja jest instytucją wywodzącą się z prawa kanonicznego Kościoła katolickiego². Nie znało jej prawo rzymskie i znać nie mogło, albowiem wedle jego unormowań małżeństwo tworzyła zgoda stron, która musiała istnieć przez cały okres trwania małżeństwa – wygaśnięcie zgody pociągało za sobą zakończenie bytu małżeństwa. Kościół tej konstrukcji, w świetle poglądu o nierozzerwalności małżeństwa przyjąć nie mógł. W praktyce jednak zdarza się, że dochodzi

¹ Dz. U. Nr 51, poz. 318.

² T. Smoczyński, M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2022, s. 191.

do kryzysów małżeńskich i konieczne staje się rozdzielenie małżonków. W ten sposób wytworzyła się instytucja separacji – nazwa jej pochodzi od łac. *separatio*, czyli rozdzielenie – rozdzielenie od stołu i łoża (*separatio quoad torum et mensam*), czyli dwóch istotnych aspektów pożycia małżeńskiego, przy jednoczesnym zachowaniu węzła. Małżonkowie żyją oddzielnie, ale nadal wiążą ich podstawowe obowiązki małżeńskie, takie jak choćby wierność.

Przez większą część historii zachodu prawo małżeńskie było uregulowane religijnie. Zaczęło się to zmieniać dopiero w XVIII w. na skutek rewolucji francuskiej i prądów oświeceniowych, choć stosunkowo powoli – i mimo iż kodeks Napoleona wprowadził małżeństwa cywilne, to po restauracji Burbonów przywrócony został mieszany, religijno-świecki charakter małżeństwa. Również w Polsce poprzez najpierw Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego przywrócono możliwość zawarcia małżeństwa ze skutkami prawnymi według przepisów religijnych, a następnie król Mikołaj I dekretem Prawo małżeńskie wprowadził pełną wyznaniowość tych przepisów. Dopiero więc w toku XIX w. zaczęło się kształtować świeckie prawo małżeńskie.

Wielkie kodyfikacje tego stulecia, niezależnie czy utrzymywały wyznaniowość prawa małżeńskiego (jak austriackie ABGB) czy też nie (jak niemieckie BGB), zachowywały instytucję separacji. Raz, że adresowane były do ciągle religijnych społeczeństw, a dwa, że ówczesne stosunki społeczne preferowały możliwość utrzymywania do pewnego stopnia fikcyjnych małżeństw.

Niemiecki kodeks cywilny³ nazywał separację „uchyleniem wspólnego domowego pożycia” lub „zniesieniem wspólności” (§ 1575). Ponieważ rozwód był w przepisach tych uregulowany restrykcyjnie i wniesienie powództwa obwarowane było terminem, orzeczenie separacji bieg tego terminu zawieszało. Przy orzekaniu separacji należało również orzec o winie rozkładu pożycia. Małżonek pozwany o separację mógł, tak jak to jest obecnie w Polsce, wnieść o rozwód i jeśli jego skarga była zasadna, orzekano rozwód. Odpowiednio długi czas trwania separacji również był przesłanką rozwodową (§ 1576). Podobnie jak obecnie, do skutków separacji stosowano odpowiednio przepisy o rozwodzie (§ 1586), pogodzenie małżonków skutki te uchylało, z wyjątkiem odrębności majątkowej, która była utrzymywana (§ 1587).

Przepisy austriackie⁴, w przeciwieństwie do niemieckich, były znacznie bardziej wyznaniowe, co widać już w nazewnictwie – separacja jest określana jako rozdzielenie od stołu i łoża, a zamiar odseparowania powinni byli małżonkowie

³ Z.U.Z.Z. z 1923 roku, r. 1, Nr 10, poz. 1.

⁴ Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, P.K.U.C. z 1811 roku, r. 1, Nr 1, poz. 1.

zgłosić proboszczowi, co należało powtórzyć trzykrotnie (§ 104). Dopiero wówczas można było wystąpić ze stosowną skargą do sądu (§ 105). O separację mogli wnosić tak oboje małżonkowie, jak również jeden z nich (§ 107), sprawy dotyczące majątku lub utrzymania dzieci rozstrzygano według przepisów o rozwodzie (§ 108). Sąd orzekał separację, jeśli spełniona była któraś z przesłanek: cudzołóstwo, popełnienie zbrodni przez drugiego współmałżonka, złośliwe opuszczenie przez współmałżonka, prowadzenie życia nieporządnego, narażającego na szwank majątek lub dobre imię rodziny, nastawanie na życie lub zdrowie współmałżonka, stosowanie ciężkiej lub długotrwałej przemocy, wady fizyczne, zwłaszcza gdy wiązały się z ryzykiem choroby (§ 109).

Najbardziej religijne były przepisy obowiązujące w Królestwie Polskim⁵. Również i one posługiwały się terminem „rozdzielenie od stołu i łoża” (art. 62 p.m.). Separację orzekano na żądanie jednego z małżonków z powodu cudzołóstwa (art. 62 pkt 1), ciężkich obelg doznanych od współmałżonka (art. 62 pkt 2) lub też przestępczej działalności drugiego z małżonków (art. 62 pkt 3). Jeśli małżonek pokrzywdzony sam dopuszczał się powyższych zachowań, wówczas skarga mu nie przysługiwała (art. 63). Podobnie, o zniesienie separacji mogła wnosić tylko strona niewinna (art. 64). Podobnie jak w Austrii, możliwe było wspólne żądanie separacji, ale tylko dla godziwych przyczyn (art. 66). Można było ją orzec na czas ograniczony lub nieograniczony (art. 67). W drugim przypadku pociągała ze sobą takie skutki, jak rozwiązanie małżeństwa (art. 228), zaś w przypadku ograniczonej czasowo separacji, skutki regulował sąd (art. 230).

Komisja kodyfikacyjna, której zadaniem było ujednoczenie prawa w Polsce 28 maja 1929 roku przyjęła projekt Prawa małżeńskiego⁶. Jakkolwiek projekt ten nigdy nie wszedł w życie ze względu na sprzeciw Kościoła katolickiego (wprowadzał on bowiem pełną świeckość prawa małżeńskiego), warto przytoczyć jego postanowienia. Separacja była w nim nazywana rozłączeniem (art. 54) i mogła zostać zainicjowana na dwa sposoby – w trybie nieprocesowym dla małżonków bezdzietnych, którzy od trzech lat pozostawali w małżeństwie. W tym przypadku innych przesłanek nie było, a taka separacja orzekana była na rok (art. 56), jeśli w tym czasie nie doszło do pogodzenia małżonków, była przedłużana na okres bezterminowy (art. 57). Tryb sporny przewidywano, gdy orzeczenie separacji nie było sprzeczne z dobrem dziecka, a doszło do trwałego rozkładu pożycia na skutek cudzołóstwa, nastawania na życie współmałżonka lub dziecka, pozbawienia

⁵ Prawo o małżeństwie, Dz. P. K. P. z 1836 roku, r. 18, Nr 65, poz. 7.

⁶ *Projekt prawa małżeńskiego uchwalony przez komisję kodyfikacyjną w dniu 28 maja 1929 roku*, Warszawa 1931, *passim*.

małżonka władzy rodzicielskiej, odmawiania utrzymywania rodziny przez jednego z małżonków, opuszczenia na rok małżonka ze słusznych przyczyn, a bez nich na 5 lat, skazania jednego z małżonków na karę pięciu lub więcej lat pozbawienia wolności lub też za przestępstwo hańbiące, prowadzenia przez jednego z małżonków hulaszczego trybu życia lub demoralizacji dziecka, uprawiania przez małżonka zajęcia hańbiącego, oddawania się przezeń pijaństwu lub narkomanii, choroby wenerycznej, choroby umysłowej, niemocy płciowej, błędu co do osoby przy zawieraniu małżeństwa, groźby lub też odmowy zawarcia małżeństwa religijnego. Przy orzekaniu separacji w tym trybie należało ustalić winę (art. 61). Sąd ustalał alimenty, następował podział majątku, regulowano władzę rodzicielską itd. Małżonkowie mogli się w każdej chwili pogodzić (art. 63), ale jeśli do tego nie doszło, po upływie trzech lat możliwe było orzeczenie rozwodu (art. 77), choć termin ten mógł być skrócony. Przepisy te zatem przewidywały separację jako konieczną dla orzeczenia rozwodu. Projekt, jak wskazano, nie wszedł nigdy w życie.

W ten sposób wcześniej omówione przepisy obowiązywały w różnych częściach Polski do 1946 roku, kiedy to wprowadzono dekret Prawo małżeńskie, obowiązujący na terenie całego kraju, który znosił separację⁷. Przez następne ponad pięćdziesiąt lat podejmowano kilka prób ponownego jej wprowadzenia, z czego pierwsze jeszcze w okresie PRL. Poseł (późniejszy premier) Tadeusz Mazowiecki w 1964 roku, podczas dyskusji nad projektem kodeksu rodzinnego i opiekuńczego argumentował, że rozwód jest zbyt radykalnym rozwiązaniem, a separacja może pozwolić łagodzić konflikty małżeńskie⁸. Następną próbę podjęto w 1992 roku, jednakże upadła ona m. in. dlatego, że zaproponowane uregulowanie separacji było zbyt podobne do rozwodu⁹. Projekt z 1998 roku przewidywał natomiast pewne odrębności: przede wszystkim rozkład pożycia, jakkolwiek miał być zupełny, nie musiał być trwały. Ponieważ wszedł on ostatecznie w życie, jego założenia zostaną dokładniej omówione przy opisie samej instytucji separacji.

KONSTYTUCJA I KONKORDAT

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku w art. 18 ustanawia zasadę ochrony małżeństwa i rodziny. Warto zwrócić uwagę, że przepis

⁷ Dekret z dnia 25 września 1945 roku – Prawo małżeńskie, Dz. U. Nr 48, poz. 270.

⁸ Przemówienie T. Mazowieckiego na posiedzeniu Sejmu PRL 25 lutego 1964 roku, *Materiały z posiedzenia Sejmu PRL w dniach 28-29.6.1963 r. oraz z 25.2.1964 r.*, Warszawa 1974, ss. 7 i 15.

⁹ T. Smyczyński, M. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 192.

ten koresponduje ze wcześniejszym art. 67 Konstytucji PRL¹⁰, z tym że dookreśla małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. Dodatkowo trzeba zauważyć, że uregulowania konstytucyjne w Polsce Ludowej pozostawały częstokroć fikcyjne. Artykuł 18 obecnie obowiązującej konstytucji stanowi, że *małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej*. Postanowienia te zobowiązują państwo do ochrony instytucji małżeństwa nawet przed samymi małżonkami, jeśli zajdzie taka konieczność. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w tym np. wyrok z dnia 30 września 2015 roku, sygn. akt K 3/13, w myśl którego nie należy stanowić prawa, które realnie zagrażałoby więziom między małżonkami¹¹.

Artykuł 47 Konstytucji dodatkowo gwarantuje prawo do ochrony życia rodzinnego i wymienia je przed prawem do decydowania o swoim życiu osobistym. Wskazuje się na to uwagę w doktrynie: *małżeństwo i rodzina bowiem potraktowane są przez konstytucję również jako – sięgając do tradycyjnego terminu – podstawowa komórka społeczna, spełniająca zasadniczą dla jego prawidłowego funkcjonowania rolę, w pewnym więc sensie spełniającą funkcję publiczną. Stanowi o tym art. 18 (...) i on też deklaruje roztoczenie nad małżeństwem i rodziną przede wszystkim ochrony, ale i opieki. Wprawdzie nie ma tu mowy jedynie o ochronie „prawnej”, co zapewnia jej zakres zdecydowanie szerszy, z pewnością jednak również i wymóg „prawnej” ochrony tym przepisem jest także objęty (...) Nie ulega wątpliwości, że takie „podwójne” widzenie przez konstytucję roli małżeństwa i rodziny usprawiedliwia nakładanie przez przepisy prawne na osoby (...) pozostające w związkach małżeńskich (...) także szeregu obowiązków¹².*

Kolejnym przepisem obligującym państwo do ochrony rodziny jest art. 71 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w pojęciu „dobra rodziny” mieści się również jej trwałość, *która tworzy podstawy poczucia bezpieczeństwa wszystkich jej członków, a zwłaszcza tych najbliższych – dzieci, osób chorych lub niepełnosprawnych. Dobro rodziny tworzą silne i trwałe więzi*

¹⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz. U. z 1976, Nr 7, poz. 36 ze zm.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2015 roku, sygn. akt K 3/13, OTK-A 2015/8/125.

¹² P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. Artykuł 47*, Warszawa 2016, LEX/el.

– *pozytywne relacje emocjonalne łączące jej członków, sprzyjające ich rozwojowi osobistemu i odczuciu szczęścia z powodu bliskości z innymi członkami rodziny*¹³.

Przepisy art. 18 i 71 skierowane są do ustawodawcy, tworzą zatem po jego stronie obowiązek podejmowania działań prawodawczych zapewniających realizację trwałości rodziny i małżeństwa. Wprowadzenie separacji jako swego rodzaju odwracalnej alternatywy dla nieodwracalnego rozwodu niewątpliwie mieści się w tym zakresie.

Charakter ponadustawowy posiada jednak nie tylko Konstytucja, ale również umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie – a taki właśnie charakter posiada Konkordat. Zgodnie z art. 11 tej umowy *układające się Strony deklarują wolę współdziałania na rzecz obrony i poszanowania instytucji małżeństwa i rodziny będących fundamentem społeczeństwa. Podkreślają one wartość rodziny, przy czym Stolica Apostolska, ze swej strony, potwierdza naukę katolicką o godności i nierozzerwalności małżeństwa*. Państwo, jakkolwiek nie zostało zobowiązane do wprowadzenia pełnej wyznaniowości prawa małżeńskiego, przyjęło na siebie obowiązek podjęcia działań służących zapewnieniu obrony, a zatem i trwałości małżeństwa. Przywrócenie do polskiego prawa po ponad pół wieku nieobecności instytucji separacji z pewnością stanowiło realizację tego obowiązku.

PRZEBIEG PRAC LEGISLACYJNYCH NAD SEPARACJĄ W LATACH 90.

Jak wspomniano wyżej, już w latach 60., podczas prac nad Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym, pojawiały się głosy domagające się przywrócenia separacji do prawa polskiego, jako rozwiązania mniej daleko idącego od rozwodu. Ze względów ideologicznych zostały one jednak odrzucone. Temat powrócił po upadku komunizmu, w latach 90. Pierwszy projekt w tej sprawie autorstwa A. Strzembosza, poprzedzony artykułem w Rzeczpospolitej¹⁴ przewidywał do orzeczenia separacji identyczne przesłanki, jak do orzeczenia rozwodu. Miał on w istocie stanowić surogat rozwodu dla osób, które tego ostatniego nie akceptują. Projekt był napisany w sposób nieprecyzyjny, bowiem z proponowanej treści art. 56 wynikało, że można wnosić alternatywnie o rozwód lub separację, zaś art. 56a § 2 przewidywał z kolei, że rozwód można orzec dopiero po dwuletniej separacji.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 roku, sygn. akt SK 7/11, OTK-A 2014/10/112.

¹⁴ A. Strzembosz, *O zrównanie w prawie rodzinnym wierzących z niewierzącymi*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 12.

Budziło to wątpliwości, czy zamiarem projektodawcy było wprowadzenie obligatoryjnej separacji przed rozwodem czy też wprowadzenie takiego ograniczenia tylko dla małżonków separowanych¹⁵, choć sam A. Strzembosz wskazywał, że jest to ograniczenie tylko dla małżonków separowanych¹⁶. Skutki separacji były zasadniczo analogiczne do skutków rozwodu.

Sam projekt A. Strzembosza nie został zgłoszony w Sejmie, stał się jednak podstawą rządowego projektu z dnia 22 października 1992 roku. Separacja również została potraktowana jako surogat rozwodu, tj. jej przesłanki pozytywne (tj. trwałość i zupełność rozkładu pożycia małżeńskiego), jak i negatywne (ucierpienie dobra małoletnich dzieci, sprzeczność z zasadami współżycia społecznego) były takie same¹⁷. Przewidywano, że gdy jeden z małżonków wnosi o separację, a drugi o rozwód, Sąd orzeknie rozwód, o ile jego przesłanki są spełnione – co przy identycznym nieomal ich uregulowaniu, jak słusznie zauważył w debacie sejmowej A. Małachowski, pozbawiało regulację sensu¹⁸. Separacja miała być orzekana na czas nieoznaczony i nie podlegać konwersji w rozwód.

Z tych przyczyn projekt spotkał się z negatywną oceną innych ekspertów. E. Holewińska-Łapińska, J. Panowicz-Lipska czy T. Smyczyński zwracali uwagę, że osoby wierzące nie muszą w takiej sytuacji ubiegać się o separację, ponieważ swoją separację faktyczną mogą uregulować przy pomocy dostępnych instytucji, a ci, którzy chcieliby nowego małżeństwa, i tak dążyliby do rozwodu. Z tego względu wskazywali na nieznaczną użyteczność tak skonstruowanej separacji i jej znaczną problematyczność¹⁹. Autorzy uzasadnienia do projektu odpierali jednak te zarzuty, wskazując na możliwość regulacji separacji za pomocą jednego orzeczenia, a nie wielu czynności prawnych oraz na ochronę wolności wyznania, swobody sumienia i ochrony rodziny. Dyskusja nad projektem była zacięta, projekt ze względów merytorycznych oceniano jako słaby, wyrażając liczne wątpliwości, posłowie lewicy i centrum zaś zarzucali mu reakcyjność, jednak większość sejmowa opowiedziała się przeciwko odrzuceniu projektu i został skierowany w dniu 7 listopada 1992 roku do Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej. Prace, ze względu na zasadę dyskontynuacji, zostały przerwane na skutek rozwiązania Sejmu 28 maja 1993 roku²⁰.

¹⁵ P. Kasprzyk, *Separacja prawna małżonków*, Lublin 2003, ss. 291-292.

¹⁶ A. Strzembosz, *op. cit.*, s. 6.

¹⁷ P. Kasprzyk, *op. cit.*, ss. 150-152.

¹⁸ Przemówienie posła A. Małachowskiego z UP na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 listopada 1992 roku, *Materiały z 29 posiedzenia Sejmu I kadencji, wydane przez Kancelarię Sejmu*, Warszawa 1992.

¹⁹ *Opinie o projekcie ustawy o zmianie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – adopcja, separacja*, Warszawa 1993, z. 118.

²⁰ P. Kasprzyk, *op. cit.*, ss. 155-157.

Dokładnie ten sam projekt złożył jednak nowy rząd Waldemara Pawlaka w dniu 3 listopada 1993 roku, który co ciekawe, był rządem koalicyjnym z udziałem lewicy. Projekt w związku z tym wzbudził opór w szeregach koalicji, w której skład wchodziły także SLD i UP. Złożony wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu został przyjęty stosunkiem 200 głosów za, 124 przeciw, 45 wstrzymujących się. Rozstrzygnięcie takie, wbrew oczekiwaniom posłów lewicy, wzbudziło jednak niezadowolenie społeczne, wskazywano na sytuację, w których de facto samotne matki nierozwiedzione otrzymują niższy zasiłek od samotnych matek rozwiedzionych czy na różnice w urlopie wychowawczym w analogicznej sytuacji²¹.

Z tego też względu, jeszcze w drugiej kadencji, zgłoszony został kolejny projekt, tym razem poselski. On również opierał się na dotychczasowych projektach. W uzasadnieniu projekt odwoływał się do oczekiwań społecznych czy ochrony praw osób wierzących. Ponownie jednak separacja była skonstruowana jako surrogat rozwodu, o takich samych przesłankach. Ponieważ większość w Sejmie II kadencji miały ugrupowania lewicowe, również i ten projekt upadł²².

Sytuacja uległa zmianie po wyborach w 1997 roku, które wyłoniły większość centroprawicową. 9 września 1998 roku projekt dotyczący wprowadzenia separacji został wniesiony przez posłów AWS, a 12 listopada 1998 roku przez rząd. Projekt poselski był znów identyczny z dotychczas wnoszonymi projektami, zaś projekt rządowy został wcześniej opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego. Z tego względu projekt poselski spotkał się z identyczną krytyką jak dotychczas, zarzucano mu dublowanie rozwiązań charakterystycznych dla rozwodu. Projekt rządowy przyjął te głosy krytyczne, stąd też przesłanką pozytywną miał być zupełny rozkład pożycia małżeńskiego – ale już nie „trwały”. Zniesiono również zakaz żądania separacji przez małżonka wyłącznie winnego, skutki miały być analogiczne do rozwodowych, ale z zachowaniem obowiązku alimentacyjnego między małżonkami i z wyłączeniem możliwości powrotu małżonka do poprzedniego nazwiska. Porzucono też koncepcję zniesienia separacji na wniosek jednego tylko z małżonków. Różnice między projektami przełożyły się na wynik głosowania w pierwszym czytaniu: za odrzuceniem projektu poselskiego było 126 posłów (227 przeciw), zaś za odrzuceniem projektu rządowego tylko 24 (323 przeciw)²³.

²¹ *Ibidem*, ss. 158-160.

²² *Ibidem*, ss. 160-162.

²³ *Ibidem*, ss. 162-172.

Podczas II czytania poseł Antoni Szymański (AWS) wprost wskazywał, że ratyfikacja konkordatu ze Stolicą Apostolską powinna przełożyć się na wprowadzenie separacji do polskiego porządku prawnego: *za wprowadzeniem tej instytucji przemawia również ratyfikacja konkordatu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską. Naturalną konsekwencją akceptacji przez ustawodawcę wyznaczonej formy zawarcia małżeństwa powinno być umożliwienie separacji obywatelom, którym uznawane zasady lub konflikt sumienia nie pozwalają na skorzystanie z rozwodu, zaś z uwagi na zupełny rozkład pożycia małżeńskiego są zdecydowani na życie w rozłączeniu*²⁴.

Zwracano jednak również uwagę na to, że instytucja ma służyć podjęciu działań na rzecz restytucji małżeństwa, co ma ją uczynić atrakcyjną także dla niekatolików, powołując się na przykłady innych państw europejskich. Sprawilo to, że udało się w końcu przełamać długoletni opór posłów lewicy i także kluby SLD i UP ostatecznie zgłosowały za przywróceniem separacji. Przeciw zgłosowało jedynie 19 posłów. Senat zgłosił kilka poprawek, z których przyjęto jedną, ustawa została przyjęta 21 maja 1999 roku²⁵ i weszła w życie w dniu 16 grudnia 1999 roku²⁶. Po 53 latach separacja powróciła do polskiego porządku prawnego.

KSZTAŁT SEPARACJI WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE POLSKIM

Zgodnie z ustawą, której historię uchwalenia naszkicowano powyżej, separacja została uregulowana w Dziale V Tytułu I (Małżeństwo) Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²⁷. Dział ten składa się z sześciu artykułów: 61¹ – 61⁶.

Zgodnie z pierwszym z nich, przesłanką pozytywną orzeczenia rozwodu jest zupełny rozkład pożycia (§ 1), zaś negatywną – ucierpienie dobra wspólnych, małoletnich dzieci oraz sprzeczność orzeczenia separacji z zasadami współżycia społecznego (§ 2). W przypadku, gdy małżonkowie nie mają wspólnych, małoletnich dzieci, możliwe jest orzeczenie separacji na ich wspólny wniosek (§ 3). W tym drugim przypadku postępowanie o separację ma charakter nieprocesowy.

Artykuł 61² przewiduje, że w sytuacji, w której jeden z małżonków złożył pozew o separację, a drugi żąda orzeczenia rozwodu, należy orzec rozwód, jeśli to żądanie jest uzasadnione. Jeśli jednak byłoby niedopuszczalne, wówczas Sąd orzeka separację.

²⁴ Przemówienie posła A. Szymańskiego z AWS na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 kwietnia 1999 roku, *Materiały z 48 posiedzenia Sejmu III kadencji wydane przez Kancelarię Sejmu*, Warszawa 1999.

²⁵ Dz. U. Nr 52, poz. 532.

²⁶ P. Kasprzyk, *op. cit.*, ss. 174-176.

²⁷ Dz. U. z 2020 roku, poz. 1359.

Zgodnie z kolejnym artykułem, do separacji stosuje się odpowiednio przepisy o orzekaniu rozwodu, a konkretnie: art. 57 k.r.o., tj. ustalenie winy w rozkładzie pożycia i art. 58 k.r.o. stanowiący o rozstrzygnięciu w wyroku takich kwestii jak władza rodzicielska, kontakty, los wspólnego mieszkania, podział majątku. Zgodnie z art. 61³ § 3 k.r.o. w przypadku separacji na zgodny wniosek stron, nie orzeka się o winie.

Podobnie jak w orzekaniu, również do skutków separacji stosuje się odpowiednio przepisy o rozwodzie, ale z wyjątkami (art. 61⁴). Te wyjątki to zakaz zawierania małżeństwa w czasie trwania separacji (§ 2), utrzymanie obowiązku wzajemnej pomocy małżonków (§ 3), który realizuje się przez możliwość zasądzenia alimentów (§ 4). Małżonek, który przy zawarciu małżeństwa zmienił nazwisko, nie może powrócić w czasie trwania separacji do poprzedniego nazwiska (§ 5).

Dawniej obowiązujący art. 61⁵ stanowiący, że wraz z orzeczeniem separacji strony zaczyna obowiązywać reżym rozdzielności majątkowej małżeńskiej został uchylony w 2005 roku, a jego treść przeniesiono do art. 54 k.r.o., zgodnie z którym po zniesieniu separacji przywraca się ustrój wspólności majątkowej, tj. ustrój ustawowy, chyba że małżonkowie zdecydują inaczej. Zmiana ta jest uzasadniona, ponieważ obecnie regulacja znajduje się w Dziale III Tytułu I, poświęconym właśnie ustrojom majątkowym.

Należy wskazać na jeszcze dwa istotne przepisy odnoszące się do separacji: art. 62 § 1 k.r.o. znoszący, z upływem trzystu dni od dnia orzeczenia separacji, ustawowe domniemanie pochodzenia dziecka od męża matki oraz art. 935¹ k.c., który wyłącza małżonka separowanego od dziedziczenia po swoim małżonku.

Zgodnie natomiast z art. 61⁶ k.r.o. separację znosi się na zgodne żądanie małżonków (§ 1), a skutki separacji ustają wraz z jej zniesieniem (§ 2). Orzeczenie znoszące separację rozstrzyga o władzy rodzicielskiej.

PODSUMOWANIE I POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Choć bezpośredniego wpływu na przywrócenie separacji do polskiego porządku prawnego przepisy Konstytucji oraz konkordatu nie miały, trudno nie zauważyć, że koincydencja czasowa jest w pewien sposób niezwykła. Wydarzenia te dzielą odstępy roczne (jeśli wziąć pod uwagę uchwalenie nowelizacji przywracającej separację), a łącznie wprowadzenie Konstytucji, konkordatu i separacji dzieli okres 2,5 roku. Dla autorów nowelizacji i jej zwolenników, jak wskazano to wyżej, przytaczając słowa A. Szymańskiego, było oczywiste, że konkordat zobowiązuje Polskę do wprowadzenia separacji.

Separacja miała być, w zamyśle ustawodawcy, środkiem koncyliacyjnym, umożliwiającym uratowanie małżeństwa oraz, w pewnym sensie, konkurencją dla rozwodów. Oceniając praktykę jej obowiązywania, trzeba stwierdzić, że w tym drugim aspekcie zawiodła: w 2018 roku orzeczono 1,2 tys. separacji przy ponad 68 tys. rozwodów – oznacza to, że tylko niecałe 2% małżeństw doświadczających kryzysu zdecydowało się na separację zamiast rozwodu. Jednocześnie jednak jako środek koncyliacyjny zdaje się, że zdała egzamin, albowiem w tym samym 2018 roku wniesiono 299 separacji, co stanowi niemal 20% separacji orzeczonych²⁸.

Tym samym w roku 30-lecia podpisania konkordatu i 25-lecia jego ratyfikacji należy zastanowić się nad pewnymi propozycjami *de lege ferenda*, zwłaszcza wobec faktu, że rocznie w Polsce orzekanych jest między 60 a 70 tys. rozwodów, a jeszcze w 2011 roku Polacy uważali rosnącą liczbę rozwodów za jeden z najpoważniejszych problemów społecznych.

Wydaje się, że skutecznym rozwiązaniem mogłoby być całkowite przemodelowanie prawa małżeńskiego w zakresie rozwodów i wprowadzenie separacji jako niezbędnego warunku uzyskania rozwodu – tak jak przewidywał to projekt Karola Lutostańskiego z 1929 roku, który – ze względu na swój niezwykle postępowy charakter w dacie swojego powstania, nawet dzisiaj mogłoby zostać bez większych kontrowersji wprowadzony. Co istotne, rozwiązania takie obowiązują w wielu państwach europejskich – np. we Włoszech, Norwegii czy Portugalii, a do niedawna obowiązywały także w Wielkiej Brytanii.

W obecnych realiach społecznych trudne byłoby zmuszanie osób niechących pozostawać w związku małżeńskim do kontynuowania pożycia (byłoby to zresztą niekonstytucyjne), a utrzymywanie fikcyjnego małżeństwa nie cieszy się społeczną aprobatą. Jednakże, ze względu na ów koncyliacyjny charakter separacji i fakt, że sprawdza się ona w tym zakresie, byłoby to akceptowalne rozwiązanie, pozwalające odwlec w czasie i lepiej przemyśleć decyzję o ewentualnym rozwodzie.

²⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 października 2021 roku po uzgodnieniach wewnętrznych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/doc/s//2/12353303/12829231/12829232/dokument529959.pdf> (dostęp: 18 sierpnia 2023), ss. 31-32.

RIPRISTINO DELL'ISTITUTO DELLA SEPARAZIONE NEL DIRITTO POLACCO COME ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI TUTELA DELLA FAMIGLIA

La separazione è stata introdotta nel diritto di famiglia polacco nel 1999, quindi già dopo l'entrata in vigore sia della nuova Costituzione del 2 aprile 1997 sia della ratifica del Concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia, che ha portato alla sua entrata in vigore il 25 aprile 1998¹. In realtà si è trattato solo di una coincidenza temporale, perché né le disposizioni della nuova Costituzione, né quelle del Concordato obbligavano il legislatore a ripristinare questa istituzione, ma di una coincidenza molto significativa, perché sia il Concordato che la Costituzione prevedevano che la Polonia intraprendesse azioni volte alla tutela della famiglia e del matrimonio. Pertanto, questo articolo sarà dedicato alla discussione dell'istituzione indicata, dando una risposta alla domanda se la separazione serva effettivamente alla protezione della famiglia e del matrimonio e se funzioni in questo ruolo..

STORIA

La separazione è un istituto derivato dal diritto canonico della Chiesa cattolica.² Il diritto romano non lo conosceva e non poteva conoscerlo, perché secondo le sue norme il matrimonio era costituito dal consenso delle parti, che doveva esistere per tutta la durata del matrimonio - la scadenza del consenso comportava la cessazione dell'esistenza del matrimonio. La Chiesa non

¹ G.U. „Dziennik Ustaw”, n. 51, voce 318.

² T. Smyczyński, M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2022, p. 191.

poteva accettare questa costruzione alla luce della visione dell'indissolubilità del matrimonio. Nella pratica, tuttavia, ci sono momenti in cui si verificano crisi coniugali e diventa necessario allontanare i coniugi. Nasce così l'istituto della separazione - il cui nome deriva dal latino *separatio*, ossia separazione - dalla tavola e dal letto (*separatio quoad torum et mensam*), cioè dai due aspetti essenziali della vita coniugale, pur conservando il vincolo. I coniugi vivono separatamente, ma sono ancora vincolati da obblighi coniugali fondamentali, come la fedeltà

Per la maggior parte della storia dell'Occidente, il diritto matrimoniale era regolato da norme religiose. Questa situazione iniziò a cambiare solo nel XVIII secolo a seguito della Rivoluzione francese e delle correnti illuministe, anche se con relativa lentezza - e sebbene il Codice napoleonico avesse introdotto il matrimonio civile, la natura mista religiosa-secolare del matrimonio fu ripristinata dopo la Restaurazione borbonica. Anche in Polonia, prima con il Codice civile del Regno di Polonia, fu ripristinata la possibilità di sposarsi con effetti giuridici secondo le norme religiose, e poi il re Nicola I, con il suo decreto Legge sul matrimonio, introdusse il pieno carattere religioso di queste norme. Solo nel corso del XIX secolo il diritto matrimoniale laico cominciò a prendere forma.

Le grandi codificazioni di questo secolo, sia che abbiano mantenuto la confessionalità del diritto matrimoniale (come l'ABGB austriaco) sia che non l'abbiano mantenuta (come il BGB tedesco), hanno conservato l'istituto della separazione. In primo luogo, perché si rivolgevano a società ancora religiose e, in secondo luogo, perché le relazioni sociali dell'epoca favorivano in qualche misura la possibilità di mantenere i matrimoni fittizi.

Il Codice civile tedesco³ si riferiva alla separazione come “abrogazione della vita domestica comune” o “abolizione della convivenza” (§ 1575). Poiché il divorzio era disciplinato in modo restrittivo in queste disposizioni e la presentazione di un'azione era soggetta a un limite di tempo, la pronuncia della separazione sospendeva questo limite di tempo. Quando veniva pronunciata la separazione, si doveva anche giudicare la colpa. Il coniuge che chiedeva la separazione poteva, come avviene attualmente in Polonia, chiedere il divorzio e se la sua richiesta era fondata, il divorzio veniva pronunciato. Anche la durata della separazione era un motivo di divorzio (§ 1576). Come ora, le disposizioni sul divorzio si applicavano *mutatis mutandis* agli effetti della separazione (§ 1586),

³ Z.U.Z.Z. del 1923, a. 1, n. 10, voce 1.

la riconciliazione dei coniugi abrogava tali effetti, ad eccezione della separazione dei beni, che veniva mantenuta (§ 1587).

Le norme austriache⁴, a differenza di quelle tedesche, erano molto più confessionali, come si evince già dalla nomenclatura - la separazione è definita come separazione dalla tavola comune e dal letto, e l'intenzione di separarsi doveva essere notificata dai coniugi al parroco, cosa che doveva essere ripetuta per tre volte (§ 104). Solo allora si poteva adire il tribunale (§ 105). La separazione poteva essere richiesta da entrambi i coniugi o da uno solo di essi (§ 107) e le questioni relative ai beni o al mantenimento dei figli venivano trattate secondo le disposizioni sul divorzio (§ 108). Il tribunale pronunciava la separazione in presenza di una delle seguenti condizioni: adulterio, commissione di un crimine da parte dell'altro coniuge, abbandono del tetto coniugale da parte dell'altro coniuge, conduzione di una vita disordinata che metteva a repentaglio i beni o il buon nome della famiglia, la vita o la salute dell'altro coniuge, uso di violenza grave o prolungata, difetti fisici, soprattutto se associati a un rischio di patologie (§ 109).

Le norme in vigore nel Regno di Polonia⁵ erano le più religiose. Anch'esse utilizzavano il termine "separazione dalla tavola e dal letto" (art. 62 p.m.). La separazione veniva pronunciata su richiesta di uno dei coniugi in caso di adulterio (art. 62, punto 1), gravi offese subite da un coniuge (art. 62, punto 2) o attività criminali dell'altro coniuge (art. 62, punto 3). Se il coniuge leso aveva tenuto la condotta di cui sopra, non aveva il diritto di richiedere tale azione (articolo 63). Allo stesso modo, solo la parte innocente poteva chiedere la revoca della separazione (articolo 64). Come in Austria, era possibile chiedere congiuntamente la separazione, ma solo per motivi fondati e onorevoli (articolo 66). La separazione poteva essere decretata per un periodo limitato o illimitato (articolo 67). In quest'ultimo caso, comportava effetti come lo scioglimento del matrimonio (art. 228), mentre in caso di separazione a tempo determinato, gli effetti erano regolati dal tribunale (art. 230).

Il 28 maggio 1929, la Commissione di codificazione, incaricata di unificare la legge in Polonia, adottò un disegno di Legge matrimoniale⁶. Sebbene questo progetto non sia mai entrato in vigore a causa dell'opposizione della Chiesa cattolica (in quanto introduceva una completa secolarizzazione del diritto

⁴ Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, P.K.U.C. del 1811, a. 1, n. 1, voce 1.

⁵ Diritto matrimoniale, G.U. „Dz. P. K. P.” del 1836 roku, a. 18, n. 65, voce 7.

⁶ *Projekt prawa małżeńskiego uchwalony przez komisję kodyfikacyjną w dniu 28 maja 1929 roku*, Warszawa 1931, *passim*.

matrimoniale), vale la pena di citarne le disposizioni. La separazione era denominata allontanamento (art. 54) e poteva essere avviata in due modi: con una procedura non processuale per i coniugi senza figli che erano sposati da tre anni. In questo caso, non c'erano altri prerequisiti e la separazione veniva pronunciata per un anno (art. 56); se i coniugi non si riconciliavano durante questo periodo, veniva prorogata a tempo indeterminato (art. 57). Era previsto un procedimento contenzioso quando la pronuncia di separazione non fosse contraria al benessere dei figli, ma c'era una rottura permanente del matrimonio a causa di adulterio, messa in pericolo della vita del coniuge o della prole, privazione della potestà genitoriale da parte del coniuge, rifiuto di uno dei coniugi di provvedere alla famiglia, abbandono del coniuge per un anno per giusta causa, e senza di essa per 5 anni, condanna di uno dei coniugi a una pena detentiva di cinque anni o più o per un reato disdicevole, stile di vita licenzioso da parte di uno dei coniugi o demoralizzazione di un figlio, occupazione disdicevole da parte del coniuge, ubriachezza o tossicodipendenza da parte del coniuge, malattia venerea, malattia mentale, impotenza sessuale, errore sulla persona al momento del matrimonio, minaccia o rifiuto di contrarre un matrimonio religioso. Quando si giudicava una separazione secondo questa procedura, doveva essere accertata la colpa (art. 61). Il tribunale stabiliva l'importo degli alimenti, la divisione dei beni, la regolamentazione della potestà genitoriale, ecc. I coniugi potevano riconciliarsi in qualsiasi momento (art. 63), ma se ciò non accadeva, il divorzio poteva essere pronunciato dopo tre anni (art. 77), anche se questo periodo poteva essere abbreviato. Queste disposizioni prevedevano quindi la separazione come necessaria per la pronuncia del divorzio. Il progetto, come indicato, non entrò mai in vigore.

In questo modo, le disposizioni precedentemente discusse rimasero in vigore in varie parti della Polonia fino al 1946, quando fu introdotto il decreto Legge matrimoniale, valido per tutto il Paese, che abolì la separazione⁷. Negli oltre cinquant'anni successivi ci furono diversi tentativi di reintroduzione, i primi dei quali ancora nel periodo comunista. Il deputato (poi Primo Ministro) Tadeusz Mazowiecki sostenne nel 1964, durante la discussione di una bozza di codice della famiglia e della tutela, che il divorzio era una soluzione troppo radicale e che la separazione poteva consentire di attenuare i conflitti coniugali⁸. Un altro

⁷ Decreto del 25 settembre 1945 – Diritto matrimoniale, G.U. „Dziennik Ustaw”, n. 48, voce 270.

⁸ Intervento di T. Mazowiecki alla seduta del Sejm della Repubblica Popolare di Polonia del 25 febbraio 1964, *Materiały z posiedzenia Sejmu PRL w dniach 28-29.6.1963 r. oraz z 25.2.1964 r.*, Warszawa 1974, pp. 7 e 15.

tentativo è stato fatto nel 1992, ma è fallito, tra l'altro, perché la regolamentazione proposta per la separazione era troppo simile al divorzio⁹. Il progetto del 1998 prevedeva invece alcune differenze: innanzitutto, l'interruzione della vita comune, pur dovendo essere completa, non doveva necessariamente essere permanente. Essendo entrato in vigore, i suoi presupposti saranno discussi più dettagliatamente quando si descriverà l'istituto della separazione.

COSTITUZIONE E CONCORDATO

La Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997 stabilisce all'articolo 18 il principio della tutela del matrimonio e della famiglia. Si noti che questa disposizione corrisponde al precedente articolo 67 della Costituzione della Repubblica Popolare di Polonia¹⁰, tranne per il fatto che definisce il matrimonio come un'unione di un uomo e una donna. Inoltre, va notato che le norme costituzionali della Repubblica Popolare di Polonia sono spesso rimaste fittizie. L'articolo 18 dell'attuale Costituzione stabilisce che *il matrimonio come unione tra un uomo e una donna, la famiglia, la maternità e la paternità sono sotto la protezione e la tutela della Repubblica di Polonia*. Queste disposizioni obbligano lo Stato a proteggere l'istituzione del matrimonio anche dagli stessi coniugi, se necessario. Ciò è confermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, tra cui, ad esempio, la sentenza del 30 settembre 2015, rif. K 3/13, secondo la quale non deve essere promulgata alcuna legge che possa realisticamente minacciare i legami tra i coniugii¹¹.

L'articolo 47 della Costituzione garantisce inoltre il diritto alla protezione della vita familiare e lo menziona prima del diritto di decidere della propria vita personale. Ciò è stato indicato nella dottrina: *la Costituzione, infatti, considera anche il matrimonio e la famiglia come - per usare il termine tradizionale - l'unità sociale di base, che svolge un ruolo essenziale per il suo corretto funzionamento, quindi in un certo senso espleta una funzione pubblica. Lo stabilisce l'articolo 18 (...) e anch'esso dichiara che il matrimonio e la famiglia devono essere oggetto di protezione e tutela. Sebbene non si riferisca solo alla tutela "giuridica", che prevede un ambito di protezione molto più ampio, è certo che anche l'esigenza di tutela "giuridica" è contemplata da questa disposizione (...) Non c'è dubbio che tale percezione "duale"*

⁹ T. Smyczyński, M. Andrzejewski, *op. cit.*, p. 192.

¹⁰ Costituzione della Repubblica Popolare Polacca del 22 luglio 1952, G.U. „Dziennik Ustaw” del 1976, n. 7, voce 36 e succ. mod.

¹¹ Sentenza della Corte Costituzionale del 30 settembre 2015, rif. K 3/13, OTK-A 2015/8/125.

*del ruolo del matrimonio e della famiglia da parte della Costituzione giustifichi l'imposizione di una serie di obblighi ai (...) coniugi (...) da parte delle disposizioni giuridiche.*¹².

Un'altra disposizione che impone allo Stato di proteggere la famiglia è l'articolo 71, comma 1, della Costituzione, secondo cui lo Stato deve tenere conto del bene della famiglia nella sua politica sociale ed economica. La Corte Costituzionale ha osservato che la nozione di "bene della famiglia" include anche la sua durata, *che costituisce la base per il senso di sicurezza di tutti i suoi membri, specialmente i più vulnerabili - bambini, persone malate o disabili. Il bene della famiglia è costituito da legami forti e duraturi - relazioni emotive positive che legano i suoi membri, favorendo il loro sviluppo personale e sentimenti di felicità dovuti alla loro vicinanza agli altri membri della famiglia*¹³.

Le disposizioni degli articoli 18 e 71 sono rivolte al legislatore, creando così l'obbligo da parte sua di adottare misure legislative per garantire la realizzazione della stabilità della famiglia e del matrimonio. L'introduzione della separazione come una sorta di alternativa reversibile al divorzio irreversibile rientra senza dubbio in questo ambito.

Tuttavia, non è solo la Costituzione ad avere un carattere sovralegale, ma anche gli accordi internazionali ratificati con il consenso della legge - e questa è appunto la natura del Concordato. Secondo l'articolo 11 di questo accordo, *e Parti contraenti dichiarano la loro volontà di lavorare insieme per difendere e rispettare le istituzioni del matrimonio e della famiglia, costituenti il fondamento della società. Esse sottolineano il valore della famiglia e la Santa Sede, da parte sua, riafferma l'insegnamento cattolico sulla dignità e l'indissolubilità del matrimonio.* Lo Stato, pur non essendo obbligato a rendere pienamente religioso il diritto matrimoniale, ha assunto il dovere di adottare misure per garantire la difesa, e quindi la permanenza, del matrimonio. Il ripristino nell'ordinamento polacco, dopo oltre mezzo secolo di assenza, dell'istituto della separazione ha certamente costituito l'adempimento di questo obbligo.

¹² P. Sarnecki, [in:] L. Garlicki, M. Zubik (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. Artykuł 47*, Warszawa 2016, LEX/el.

¹³ Sentenza della Corte Costituzionale del 18 novembre 2014, rif. SK 7/11, OTK-A 2014/10/112.

CORSO DELLE ATTIVITÀ LEGISLATIVE SULLA SEPARAZIONE NEGLI ANNI '90

Come accennato in precedenza, già negli anni Sessanta, durante i lavori sul Codice della famiglia e della tutela, si erano levate voci che chiedevano il ripristino della separazione nel diritto polacco, come soluzione di minore portata rispetto al divorzio. Tuttavia, queste voci venivano respinte per motivi ideologici. Il tema ritornò attuale dopo la caduta del comunismo, negli anni Novanta. Il primo progetto in materia di A. Strzembosz, preceduto da un articolo sul quotidiano *Rzeczpospolita*¹⁴, prevedeva per la concessione della separazione motivi identici a quelli del divorzio. Di fatto, era intesa come un surrogato del divorzio per coloro che non accettano tale soluzione. La bozza era scritta in modo vago, poiché la formulazione proposta per l'articolo 56 implicava che si potesse chiedere alternativamente il divorzio o la separazione, mentre l'articolo 56a § 2 prevedeva a sua volta che il divorzio potesse essere pronunciato solo dopo una separazione di due anni. Ciò sollevò dubbi sul fatto che l'intenzione degli autori del disegno di legge fosse quella di introdurre la separazione obbligatoria prima del divorzio o di introdurre tale restrizione solo per i coniugi separati¹⁵, sebbene lo stesso A. Strzembosz avesse indicato che si trattava di una restrizione solo per i coniugi separati¹⁶. Gli effetti della separazione erano essenzialmente analoghi a quelli del divorzio.

Il progetto di A. Strzembosz non fu presentato alla camera del Sejm, ma divenne la base del progetto governativo del 22 ottobre 1992. Anche la separazione venne trattata come un surrogato del divorzio, vale a dire che i suoi prerequisiti positivi (cioè la permanenza e la totalità della dissoluzione della vita coniugale), e negativi (danno al benessere dei figli minori, contrarietà ai principi della convivenza sociale) erano gli stessi¹⁷. Si prevedeva che, quando uno dei coniugi avrebbe chiesto la separazione e l'altro il divorzio, il tribunale avrebbe pronunciato il divorzio, purché ne ricorressero i presupposti. Come giustamente segnalato da Małachowski nel dibattito parlamentare, ciò rendeva la norma priva di senso¹⁸. La separazione doveva essere pronunciata per un periodo di tempo indefinito e non doveva essere convertita in divorzio.

¹⁴ A. Strzembosz, *O zrównanie w prawie rodzinnym wierzących z niewierzącymi*, „Rzeczpospolita” 1992, n.12.

¹⁵ P. Kasprzyk, *Separacja prawna małżonków*, Lublin 2003, pp. 291-292.

¹⁶ A. Strzembosz, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷ P. Kasprzyk, *op. cit.*, pp. 150-152.

¹⁸ Intervento di A. Małachowski, deputato di UP, alla seduta del Sejm del 7 novembre 1992, *Materiały z 29 posiedzenia Sejmu I kadencji, wydane przez Kancelarię Sejmu*, Warszawa 1992.

Per questi motivi, il progetto fu valutato negativamente da altri esperti. E. Holewińska-Łapińska, J. Panowicz-Lipska o T. Smyczyński sottolineavano che i credenti, in tale situazione, non avrebbero avuto bisogno di chiedere la separazione, in quanto potevano risolvere la loro separazione di fatto con l'aiuto delle istituzioni disponibili, e coloro che volevano un nuovo matrimonio avrebbero comunque chiesto il divorzio. Hanno quindi sottolineato l'utilità insignificante di una separazione così strutturata e la sua notevole problematicità¹⁹. Tuttavia, gli autori della relazione al progetto confutarono queste accuse, sottolineando la possibilità di regolare la separazione con un'unica sentenza anziché con più azioni legali, e la tutela della libertà di religione, della libertà di coscienza e della protezione della famiglia. La discussione sul progetto fu accesa, e il disegno venne giudicato debole nel merito. I parlamentari di sinistra e di centro, esprimendo molti dubbi, lo accusavano di essere reazionario. Tuttavia, la maggioranza del Sejm votò contro la bocciatura del progetto, che fu rinviato il 7 novembre 1992 alla Commissione Giustizia e alla Commissione Legislativa. I lavori, in virtù del principio di discontinuità, vennero interrotti dallo scioglimento del Sejm il 28 maggio 1993²⁰.

Tuttavia, esattamente la stessa bozza fu presentata dal nuovo governo di Waldemar Pawlak il 3 novembre 1993, che, curiosamente, era un governo di coalizione con la sinistra. La bozza suscitò quindi una certa resistenza all'interno della coalizione, che comprendeva anche l'SLD e l'UP. La mozione presentata per respingere il progetto in prima lettura fu approvata con 200 voti a favore, 124 contrari e 45 astensioni. Tuttavia, tale decisione, contrariamente alle aspettative dei parlamentari di sinistra, suscitò il malcontento dell'opinione pubblica, che addusse a motivo le situazioni in cui le madri single di fatto divorziate ricevevano un'indennità inferiore rispetto alle madri single divorziate, o le differenze nel congedo parentale in una situazione simile²¹.

Per questo motivo, ancora nel corso del secondo mandato, venne presentata una nuova bozza, questa volta parlamentare. Anch'essa si basava sui disegni precedenti. Nella motivazione, il progetto faceva riferimento alle aspettative sociali o alla tutela dei diritti dei credenti. Anche in questo caso, però, la separazione era strutturata come un surrogato del divorzio, con le stesse motivazioni. Poiché

¹⁹ *Opinie o projekcie ustawy o zmianie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – adopcja, separacja*, Warszawa 1993, q. 118.

²⁰ P. Kasprzyk, *op. cit.*, pp. 155-157.

²¹ *Ibidem*, pp. 158-160.

i gruppi di sinistra avevano la maggioranza nel Sejm del secondo mandato, anche questo progetto fallì.²²

La situazione cambiò dopo le elezioni del 1997, che portarono al governo una maggioranza di centro-destra. Il 9 settembre 1998, i deputati dell'AWS, e il 12 novembre 1998 il governo stesso, presentarono un progetto sull'introduzione della separazione. La bozza dei deputati era di nuovo identica a quelle depositate fino a quel momento, mentre il progetto del governo era stato precedentemente redatto dalla Commissione per la codificazione del diritto civile. Per questo motivo, il progetto parlamentare ricevette le stesse critiche del precedente, e fu accusato di duplicare le soluzioni specifiche per il divorzio. Gli autori del progetto del governo accettarono queste critiche, per cui il presupposto positivo divenne la completa dissoluzione della vita coniugale, che non doveva più essere "permanente". Veniva inoltre eliminato il divieto di richiesta di separazione da parte del coniuge unico colpevole; gli effetti dovevano essere analoghi a quelli del divorzio, ma con il mantenimento dell'obbligo di mantenimento tra i coniugi ed escludendo la possibilità per il coniuge di tornare al suo precedente cognome. Fu abbandonata anche l'idea di abolire la separazione su richiesta di uno solo dei coniugi. Le differenze tra le bozze si tradussero nell'esito del voto in prima lettura: 126 deputati votarono affinché il progetto parlamentare fosse respinto (227 contrari), mentre solo 24 deputati si espressero per il rifiuto del progetto governativo (323 contrari)²³.

Durante la seconda lettura, il deputato Antoni Szymański (AWS) sottolineò direttamente che la ratifica del Concordato con la Santa Sede avrebbe dovuto tradursi nell'introduzione della separazione nell'ordinamento giuridico polacco: *l'introduzione di questa istituzione è sostenuta anche dalla ratifica del concordato tra la Repubblica di Polonia e la Santa Sede. Una conseguenza naturale dell'accettazione da parte del legislatore della forma confessionale di contrarre matrimonio dovrebbe essere quella di consentire la separazione dei cittadini i cui principi riconosciuti o il conflitto di coscienza non consentono loro di beneficiare del divorzio e che sono determinati a vivere separati a causa della completa dissoluzione della vita coniugale*²⁴.

Tuttavia, si affermò anche che l'istituzione doveva lavorare per il recupero del matrimonio, al fine di rendere la soluzione attraente anche per i non cattolici, citando esempi di altri paesi europei. Ciò permise di superare finalmente

²² *Ibidem*, pp. 160-162.

²³ *Ibidem*, pp. 162-172.

²⁴ Intervento del deputato AWS A. Szymański alla seduta del Sejm del 22 aprile 1999, *Materiały z 48 posiedzenia Sejmu III kadencji wydane przez Kancelarię Sejmu*, Warszawa 1999.

le prolungate resistenze dei parlamentari di sinistra e anche i circoli SLD e UP votarono a favore del ripristino della separazione. Solo 19 parlamentari si dichiararono contrari. Il Senato presentò diversi emendamenti, uno dei quali fu adottato. La legge venne approvata il 21 maggio 1999²⁵ ed entrò in vigore il 16 dicembre 1999²⁶. Dopo 53 anni, la separazione era tornata nell'ordinamento giuridico polacco.

LA FORMA DELLA SEPARAZIONE NEL DIRITTO POLACCO CONTEMPORANEO

Secondo la legge, la cui storia è stata tracciata sopra, la separazione è regolata nella sezione V del Titolo I (Matrimonio) del Codice della famiglia e della tutela²⁷. Questa sezione è composta da sei articoli: 61¹ – 61⁶.

Secondo il primo di questi, il presupposto positivo per la pronuncia del divorzio è la completa dissoluzione della vita coniugale (§ 1), mentre i presupposti negativi sono: peggioramento delle condizioni di benessere dei figli minori comuni; contrarietà ai principi della convivenza sociale della separazione (§ 2). Se i coniugi non hanno figli minori comuni, è possibile pronunciare la separazione su loro richiesta congiunta (§ 3). In quest'ultimo caso, il procedimento di separazione non avviene sotto forma di processo.

L'articolo 61² prevede che, nel caso in cui un coniuge abbia presentato una domanda di separazione e l'altro coniuge chieda una sentenza di divorzio, il divorzio debba essere pronunciato se la richiesta è giustificata. Se invece è inammissibile, il Tribunale pronuncia la separazione.

Secondo l'articolo successivo, alla separazione si applicano rispettivamente le disposizioni relative alla pronuncia del divorzio, ossia l'art. 57 del Codice della famiglia e della tutela, che prevede l'accertamento della colpa nello scioglimento del matrimonio, e l'art. 58 del Codice della famiglia e della tutela, che stabilisce la risoluzione nella sentenza di questioni quali la potestà dei genitori, i contatti, la sorte dell'abitazione comune, la divisione dei beni. Ai sensi dell'articolo 61, 61³ § 3 del Codice della famiglia e della tutela, in caso di separazione su richiesta unanime delle parti, non viene emesso alcun giudizio di colpevolezza.

Come nel caso del giudizio, le disposizioni sul divorzio si applicano adeguatamente anche alle conseguenze della separazione, ma con delle eccezioni

²⁵ G.U. „Dziennik Ustaw” n. 52, voce 532.

²⁶ P. Kasprzyk, *op. cit.*, pp. 174-176.

²⁷ G.U. „Dziennik Ustaw” del 2020, voce 1359.

(art. 61⁴). Tali eccezioni sono il divieto di contrarre matrimonio durante la separazione (§ 2), il mantenimento dell'obbligo di assistenza reciproca dei coniugi (§ 3), che si concretizza nella possibilità di richiedere la prestazione alimentare (§ 4). Il coniuge che cambia il proprio cognome al momento del matrimonio non può tornare al cognome precedente durante la separazione (§ 5).

Il precedente art. 61⁵, secondo il quale con la pronuncia della separazione inizia ad applicarsi alle parti il regime di separazione dei beni tra coniugi, è stato abrogato nel 2005 e il suo contenuto è stato trasferito all'articolo 54 del Codice polacco della famiglia e della tutela, secondo il quale al termine della separazione viene ripristinato il regime di comunione dei beni, ossia il regime legale, sempre che i coniugi non decidano diversamente. Questa modifica è giustificata dal fatto che la norma si trova ora nel Capitolo III del Titolo I, che è appunto dedicato ai regimi patrimoniali.

Vanno segnalate altre due importanti disposizioni in materia di separazione: l'art. 62 § 1 del Codice polacco della famiglia e della tutela, che elimina la presunzione legale di discendenza di un figlio dal marito della madre allo scadere di trecento giorni dalla data di pronuncia della separazione, e l'articolo 935¹ del Codice civile, che esclude che un coniuge separato possa ereditare dal proprio coniuge.

Invece, ai sensi dell'art. 61⁶ del Codice della famiglia e della tutela, la separazione è revocata su richiesta unanime dei coniugi (§ 1) e gli effetti della separazione cessano con la sua revoca (§ 2). La sentenza che abolisce la separazione decide sulla potestà genitoriale.

RIEPILOGO E POSTULATI *DE LEGE FERENDA*

Sebbene le disposizioni della Costituzione e del concordato non abbiano avuto un impatto diretto sul ripristino della separazione nell'ordinamento giuridico polacco, è difficile non notare che la coincidenza temporale è in qualche modo insolita. Questi eventi sono separati da intervalli di un anno (se si considera l'adozione dell'emendamento che ripristina la separazione), e complessivamente l'introduzione della Costituzione, il concordato e la separazione sono separati da un periodo di 2,5 anni. Per gli autori dell'emendamento e i suoi sostenitori, come indicato sopra, citando le parole di A. Szymański, era ovvio che il concordato obbligasse la Polonia a introdurre la separazione.

La separazione doveva essere, nelle intenzioni del legislatore, una misura conciliante, che permetteva di salvare il matrimonio e, in un certo senso, una

concorrenza al divorzio. Valutando la sua pratica, si deve concludere che ha fallito in quest'ultimo aspetto: nel 2018 sono state pronunciate 1.200 separazioni a fronte di oltre 68.000 divorzi - ciò significa che solo meno del 2% dei matrimoni in crisi ha optato per la separazione invece del divorzio. Allo stesso tempo, però, come misura conciliativa sembra aver mostrato una certa efficacia, dato che nello stesso anno 2018 sono state abolite 299 separazioni, pari a quasi il 20% delle separazioni pronunciate²⁸.

Pertanto, nell'anno del 30° anniversario della firma del Concordato e del 25° anniversario della sua ratifica, si dovrebbero prendere in considerazione alcune proposte *de lege ferenda*, soprattutto in considerazione del fatto che in Polonia vengono pronunciati tra i 60.000 e i 70.000 divorzi all'anno e che ancora nel 2011 i polacchi consideravano il crescente numero di divorzi come uno dei più gravi problemi sociali.

Sembra che una soluzione efficace possa essere una completa rimodulazione del diritto matrimoniale in materia di divorzio e l'introduzione della separazione come condizione necessaria per ottenere il divorzio - come previsto dal progetto di Karol Lutostański del 1929, che - per la sua natura estremamente progressista alla data della sua creazione - potrebbe essere introdotto senza grandi controversie anche oggi. Basti pensare che soluzioni di questo tipo sono in vigore in molti Paesi europei, come l'Italia, la Norvegia o il Portogallo, e fino a poco tempo fa erano in vigore anche nel Regno Unito.

Nella realtà sociale attuale, sarebbe difficile costringere le persone che non vogliono rimanere sposate a continuare a vivere insieme (sarebbe comunque anticostituzionale), e il mantenimento di un matrimonio fittizio non gode di approvazione sociale. Tuttavia, data la natura conciliante della separazione e il fatto che funziona, potrebbe rappresentare una soluzione accettabile per rimandare e riflettere meglio sulla decisione di un eventuale divorzio.

²⁸ Disegno di legge sulle modifiche alla legge - Codice della famiglia e della tutela e ad alcune altre leggi del 14 ottobre 2021 dopo la consultazione interna, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12353303/12829231/12829232/dokument529959.pdf> (data di accesso: 18 agosto 2023), pp. 31-32.

Idea Instytutu Spraw Konstytucyjnych zrodziła się w młodym pokoleniu przedstawicieli nauki i praktyki prawa o tożsamości narodowej, katolickiej i konserwatywnej, którzy odnajdują źródła aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w chrześcijaństwie. Zasadniczym celem Instytutu jest ochrona praw i wolności człowieka i obywatela oraz wartości, które swoje źródło znajdują w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Spośród wszystkich wartości konstytucyjnych, u progu trzeciej dekady XXI wieku, najbardziej zagrożone są te, które ustanawiają ład społeczny w oparciu o instytucję małżeństwa, jako związku kobiety i mężczyzny (art. 18), godności człowieka (art. 30), prawa do życia (art. 38), prawa rodziców do wychowania potomstwa w zgodzie ze swoim światopoglądem (art. 48), wolności sumienia i wyznania (art. 53), obowiązku wsparcia rodziny ze strony władz publicznych (art. 71), wolność dziecka od przemocy, okrucieństwa, wyzysku i demoralizacji (art. 72).

L'idea dell'Istituto per gli Affari Costituzionali è nata nella giovane generazione dei rappresentanti della scienza e della pratica del diritto con un'identità nazionale, cattolica e conservatrice, che trova nel cristianesimo le fonti assiologiche della Costituzione della Repubblica di Polonia. L'obiettivo fondamentale dell'Istituto è la tutela dei diritti e delle libertà umane e civili, nonché dei valori che trovano la loro fonte nella Costituzione della Repubblica di Polonia. Di tutti i valori costituzionali, alle soglie del terzo decennio del XXI secolo, i più minacciati sono quelli che stabiliscono l'ordine sociale basato sull'istituzione del matrimonio come unione di un uomo e di una donna (art. 18), la dignità umana (art. 30), il diritto alla vita (art. 38), il diritto dei genitori di educare la prole secondo le proprie convinzioni (art. 48), la libertà di coscienza e di religione (art. 53), il dovere dei poteri pubblici di sostenere la famiglia (art. 71), la libertà del bambino dalla violenza, dalla crudeltà, dallo sfruttamento e dalla demoralizzazione (art. 72).

ISBN: 978-83-67959-27-8