

Arnold Rzepecki  
(Wrocław)

# PROBLEMATYKA WYGAŚNIĘCIA KONKORDATU ZAWARTEGO MIĘDZY RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ A STOLICĄ APOSTOLSKĄ W DNIU 10 LUTEGO 1925 R.

## 1. Konkordat z dnia 10 lutego 1925 r. jako umowa międzynarodowa

Podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. Konkordat między Rzecząpospolitą Polską a Stolicą Apostolską<sup>1</sup> został zawarty w czasie, gdy charakter urzędowy ram powszechnego prawa Kościoła rzymskiego wyznaczał, obowiązujący od dnia 19 maja 1918 r., *Codex Iuris Canonici*. Nadto zarówno w teorii, jak i w praktyce prawniczej samo już uznanie kon-

---

<sup>1</sup> Konkordat ten zawarto na podstawie art. 114 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.). Został zaaprobowany ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r. o zatwierdzeniu układu ze Stolicą Apostolską, określającego stosunek państwa do Kościoła rzymskokatolickiego (Dz.U. nr 47, poz. 324) i ratyfikowany przez prezydenta RP Stanisława Wojciechowskiego 30 maja 1925 r. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła w Warszawie 2 czerwca 1925 r., co zostało podane do wiadomości w Oświadczeniu Rządowym z dnia 9 czerwca 1925 r. (Dz.U. nr 72, poz. 502). Tekst konkordatu ogłoszono w tymże roku w Dzienniku Ustaw RP (nr 72, poz. 501) oraz w oficjalnym biuletynie Stolicy Apostolskiej *Acta Apostolicae Sedis* (17: 1925, s. 273-287). Zgodnie z postanowieniem art. XXVII Konkordatu wszedł on w życie w dwa miesiące po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych, tj. w dniu 3 sierpnia 1925 r. Uzupełniony został układem z dnia 20 czerwca 1938 r. w sprawie byłych unickich majątków, kościołów i kaplic pounickich, które zostały odebrane Kościołowi katolickiemu przez Rosję (Dz.U. nr 39, poz. 222).

kordatu za umowę międzynarodową budziło wiele zastrzeżeń ze względu na problem uznania podmiotowości Stolicy Apostolskiej w prawie międzynarodowym.

Należy pamiętać, że w chwili, gdy podpisywano polski konkordat, nie istniało jeszcze<sup>2</sup> suwerenne państwo kościelne (zlikwidowane w następstwie militarne go procesu zjednoczeniowego Włoch w 1870 r.). Mimo że papież ogłosił siebie „więźniem Watykanu”<sup>3</sup>, to jednak nie uznał aneksji włoskiej i nadal był uczestnikiem życia międzynarodowego. Należy podkreślić, że utrata państwowości nie pozbawiła papieża („Stolicy Apostolskiej” w rozumieniu kanonu 7 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1917 r.) możliwości korzystania z osobowości międzynarodowej, a zwłaszcza z czynnego i biernego prawa legacji oraz ze zdolności do zawierania traktatów, a w szczególności – konkordatów. Stolica Apostolska nadal utrzymywała stosunki dyplomatyczne z szeregiem państw oraz nawiązywała kolejne z tymi państwami, z którymi dotąd ich nie posiadała (niezmiennie obowiązywały konkordaty zawarte przed 1870 r., jednocześnie podpisano szereg nowych, do których należał także konkordat polski)<sup>4</sup>. Należy także podkreślić, że nikt nie podnosił zastrzeżeń w odniesieniu do mocy obowiązującej tak zawieranych umów<sup>5</sup>.

Konkordat z 1925 r., rozwijający w 27 artykułach normy wyznaniowe zawarte w Konstytucji z 1921 r., miał określić stanowisko Kościoła katolickiego w Polsce<sup>6</sup> i ustalić zasady, które w godny i trwały sposób kierować miały sprawami kościelnymi na ziemiach Rzeczypospolitej<sup>7</sup>. Kon-

---

2 Impas w stosunkach pomiędzy państwem włoskim a Kościołem (tj. tzw. kwestia rzymska) miał znaleźć rozwiązanie cztery lata po podpisaniu Konkordatu polskiego, tj. w 1929 r. i przybrać postać tzw. umów laterańskich.

3 Watykan i położony nieopodal Wiecznego Miasta zamek Castel Gandolfo pozostały pod władzą papieską, jednakże również i na nie rozciągała się władza włoska – K. Sidor, *Wzgórze Watykanusa*, Warszawa 1985, s. 27.

4 K. Skubiszewski, *Konkordat z 10 lutego 1925 r. Zagadnienia prawnomiędzynarodowe*, [w:] Z. Zieliński, S. Wilk (red.), *Kościół w II Rzeczypospolitej*, Lublin 1980, 35–36.

5 J. Wisłocki, *Konkordat polski z 1925 roku: zagadnienia prawnopolityczne*, Poznań 1977, s. 23. Niektóre z zawartych konkordatów w okresie nieistnienia *de facto* państwa kościelnego (tj. właśnie w latach 1870–1929) zostało nawet zarejestrowanych i opublikowanych przez sekretariat Ligi Narodów – zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1986, s. 23.

6 Według preambuły sformułowanej zapewne przez kard. P. Gaspariego – W. Wójcik, *Podmioty prawa własności mienia kościelnego*, *Kościół i Prawo*, t. 10, Lublin 1992, s. 166.

7 J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 230.

kordat przede wszystkim gwarantował w art. 1 Kościołowi katolickiemu korzystanie z „pełnej wolności”. Chodziło tu o odrzucenie ograniczeń prawnych, którymi Kościół był skrzepowany (szczególnie w zaborze rosyjskim i pruskim), a także o stwierdzenie, że Kościół nie podlega w swej działalności nadzorowi ani kontroli ze strony państwa, co z kolei oznaczało jego pełną autonomię<sup>8</sup>. Jak zauważa W. Wójcik<sup>9</sup>, art. 1 Konkordatu nie wspomina w sposób *expressis verbis* o uznaniu osobowości prawnej Kościoła. Jednakże ze względu na to, że twórcy tego aktu nie mieli wątpliwości co przymiotu osobowości prawnej w prawie międzynarodowym Stolicy Apostolskiej, tak samo i Kościół w Polsce, mający pełną swobodę i autonomię w zarządzaniu swym majątkiem, posiadał osobowość prawną w zakresie prawa cywilnego. Stąd wypływa wniosek, że niemożliwa byłaby pełna wolność i autonomia majątkowa bez osobowości prawnej<sup>10</sup>. Skonkretyzowaniem normy wspomnianego art. 1 w odniesieniu do kościelnych osób prawnych był art. 16, który przyznawał polskim osobom prawnym, kościelnym i zakonnym prawo nabywania, odstępowania, posiadania i administrowania swego majątku, zarówno ruchomego, jak i nieruchomego, ale zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym i według prawa kanonicznego.

Episkopat, duchowieństwo i wierni otrzymali pełną wolność bezpośrednich kontaktów ze Stolicą Apostolską, a biskupi z duchowieństwem i wiernymi (art. 2). Stolica Apostolska miała utrzymywać przy rządzie polskim nuncjusza, którego jurysdykcja objęła również Wolne Miasto Gdańsk (art. 3)<sup>11</sup>. Rząd polski miał mieć swego ambasadora przy Stolicy Apostolskiej. Art. 4 gwarantował udzielenie przez władze cywilne pomocy w wykonywaniu postanowień i dekretów kościelnych, a art. 5 za-

---

<sup>8</sup> W. Wójcik, *op. cit.*, s. 166–167.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 168.

<sup>10</sup> Należy jednakże zauważyć, że Kościół katolicki w Polsce, jako całość organizacji na terenie kraju, w 1925 r. nie posiadał majątków i nie wykonywał bezpośrednich praw związanych z osobowością prawną, ponieważ wykonywał je przez kościelne osoby prawne niższego rzędu – *ibidem*.

<sup>11</sup> Od końca kwietnia 1918 r. funkcję nuncjusza apostolskiego – jako wizytator apostolski – pełnił, z woli papieża Benedykta XV, kard. Achille Ratti – późniejszy papież Pius XI – który 6 kwietnia 1919 r. został oficjalnie mianowany nuncjuszem apostolskim w Polsce – B. Kumor, *Historia Kościoła. Część 8. Czasy współczesne 1914–1992. Kościół Katolicki w okresie systemów totalitarnych i odnowy soborowej. Zniewolenie Kościołów wschodnich. Sekularyzacja i rozdrobnienie Kościołów i wspólnot protestanckich*, Lublin 1996, s. 391.

powiadał opiekę prawną duchownym w wykonywaniu ich funkcji kościelnych, a także zwalniał duchownych od służby wojskowej. Konkordat zapewniał nadto nienaruszalność kościołów, kaplic i cmentarzy (art. 6)<sup>12</sup>.

Konkordat przewidywał, że wszyscy duchowni będą płacili podatki, tak jak inni obywatele. Natomiast od podatku zostały zwolnione gmachy użyteczności publicznej, a więc budynki sakralne, seminaria duchowne, archiwa i biblioteki (art. 15). Duchowni i wierni wszystkich obrządków, znajdujący się poza granicami swej diecezji, podlegali ordynariuszowi miejscowemu (art. 18), a władzom kościelnym gwarantowano prawo nadawania beneficjów i urzędów kościelnych zgodnie z przepisami prawa kanonicznego (art. 19).

Także i państwo otrzymało w konkordacie szereg przywilejów i postulowanych uprawnień. Art. 7 postanawiał, że kapelani wojskowi będą posiadać uprawnienia proboszczów personalnych i będą podlegać jurysdykcji biskupa polowego, natomiast w niedziele i święta narodowe należało odmawiać modlitwy o pomyślność Rzeczypospolitej i prezydenta. Art. 9 stanowił z kolei, że żadna część Rzeczypospolitej nie będzie podlegała biskupowi zagranicznemu. Ustanowił jednocześnie nową organizację Kościoła w Polsce dla wszystkich trzech obrządków<sup>13</sup>, których granice kościelne zostały dostosowane do nowych granic RP, dzięki czemu Stolica Apostolska uznała to państwo w swoich granicach<sup>14</sup>. Art. 10 zastrzegł urzędy kościelne w Polsce tylko dla obywateli polskich, a za wyraźną zgodą rządu mogli je otrzymać cudzoziemcy. Prezydent Rzeczypospolitej mógł jednakże zgłosić weto przy nominacji biskupów diecezjalnych przez Stolicę Apostolską (art. 11) oraz ich koadiutorów z prawem następstwa<sup>15</sup>. Artykuły 19 i 20 przewidywały, że cudzoziemcy nie mogli otrzymywać probostw w Polsce, chyba że ukończyli studia teologiczne w Polsce lub na uczelniach papieskich, co było tłumaczone względami bezpieczeństwa państwa<sup>16</sup>. Ponadto minister lub wojewoda otrzymał prawo weta w stosunku do kandydatów na probostwa, a w wypadku kontrowersji na tym tle sprawę miała rozstrzygać komisja państwowo-kościelna<sup>17</sup>. Na mocy art. 23 zmiany w języku kazań będą mogły nastąpić tylko za zgodą Kon-

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 389.

<sup>13</sup> Tj. dla Kościoła rzymskokatolickiego, greckokatolickiego i prawosławnego.

<sup>14</sup> *Ibidem*..

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

ferencji Episkopatu Polski. Do wykładni konkordatu z 1925 r. należało stosować przepisy powszechnego prawa międzynarodowego, ponieważ, jak wskazuje K. Skubiszewski, mimo że konkordat ten (zob. np. art. 14 czy też art. 17 lub art. 24) odsyłał do prawa świeckiego i kanonicznego (lub jego instytucji) – jak zresztą wszystkie konkordaty – to jako całość, będąc umową między państwem a Stolicą Apostolską, podlegał prawu międzynarodowemu<sup>18</sup>.

Gdy chodzi o możliwość ustania mocy obowiązującej konkordatu – po I wojnie papież Benedykt XV w swej alokucji konsystorialnej z 21 listopada 1921 r. wyjaśnił, że jakiegokolwiek zmiany o charakterze wewnętrznych przemian ustrojowych państwa nie mogą mieć i nie mają żadnego wpływu na dalsze obowiązywanie bądź też nieobowiązywanie zawartego konkordatu, albowiem przeciwna sytuacja byłaby ingerencją w sprawy wewnętrzne danego państwa. Jednak takie zmiany jak np. likwidacja lub powstanie nowego państwa bądź też istotna zmiana granic, a więc zmiany o charakterze zewnętrznym, mogą mieć wpływ na dalsze losy zawartego konkordatu. Papież podkreślił, że powstałe po I wojnie światowej nowe państwa nie mogą korzystać na zasadzie *sui generis* „przywłaszczenia” z tych przywilejów, jakie Stolica Apostolska, zawierając poszczególne konkordaty, udzieliła innym państwom. Ponieważ nowo powstałe państwa nie mogą być utożsamiane z tymi państwami, z którymi Stolica Apostolska zawarła konkordaty, papież stał na stanowisku, że w takiej sytuacji konieczne jest przeprowadzenie odpowiednich rozmów<sup>19</sup>. Jeśli Stolica Apostolska oraz państwo, które uważa się za kontynuatora poprzedniego, uznają (także w sposób milczący – *tacitum consensus partium*), że konkordat nadal obowiązuje we wzajemnych stosunkach, wówczas należy przyjąć, że konkordat nie przestaje obowiązywać<sup>20</sup>.

18 K. Skubiszewski wskazuje również, że chociaż o charakterze traktatowym dokumentu nie decyduje istnienie mechanizmu pozwalającego na rozstrzygnięcie sporów między stronami umowy, to jednak z zawarciem konkordatu łączy się najczęściej przyjęcie pewnych procedur umożliwiających uzgadnianie i wyjaśnianie wszelkich wątpliwości. Do 1935 r. działała tzw. komisja papieska, która porozumiewała się z przedstawicielami Rządu, by wspólnie uzgadniać wykładnię konkordatu oraz sposoby realizacji jego postanowień – K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 39.

19 H. Rybczyński, *W sprawie konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z 10 lutego 1925 r.*, [w:] Z. Zieliński, S. Wilk, *op. cit.*, s. 51.

20 J. Krukowski, *op. cit.*, s. 199–200. T. Włodarczyk przywołuje także pogląd H. Jone, który, analizując problematykę ustania konkordatów na mocy istotnych zmian, podkreślił, że chociaż same konkordaty przestały obowiązywać, to jednak

## 2. Stanowisko władzy komunistycznej w sprawie wygaśnięcia Konkordatu polskiego

Nowe władze powojennej już Polski, utrzymując w ograniczonym zakresie ustawodawstwo wyznaniowe II Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w „Manifeście” z 22 lipca 1944 r. Polskiego Komitetu Wyznania Narodowego, jak i w licznych oficjalnych dokumentach, deklarowała przywrócenie swobód demokratycznych, w tym także wolności sumienia i wyznania. Jednakże pogorszenie stosunków z Kościołem rzymskim następowało wraz z umacnianiem się struktur państwowych<sup>21</sup>.

Pierwszym aktem komunistycznej polityki (którą już w tym miejscu można śmiało określić mianem „wrogiej”) wobec Kościoła katolickiego w Polsce powojennej, była opublikowana przez gazetę „Głos Ludu” z 14 września 1945 r. uchwała Rady Ministrów Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z 12 września 1945 r., stanowiąca, że „Konkordat zawarty między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską przestał obowiązywać”<sup>22</sup>.

Uchwała ta miała zresztą charakter deklaracyjny, a nie konstytutywny, ponieważ stwierdzała: „Zważywszy, że w roku 1940 Stolica Apostolska powierzyła za pośrednictwem nuncjusza w Berlinie administrację diecezji chełmińskiej biskupowi gdańskiemu, Niemcowi Karolowi Marii Splotowi, co było naruszeniem konkordatu, a w szczególności jego artykułu 9, według którego *żadna część Rzeczypospolitej nie będzie należała do biskupa, którego siedziba znajdowałaby się poza granicami Państwa Polskiego*. Stolica Apostolska mianowała dla arcybiskupstwa gnieźnieńsko-poznańskiego administratora apostolskiego, Niemca Hilarusa Bretingera, z jurysdykcją dla Niemców zamieszkałych na terenie diecezji

---

wydane na ich podstawie prawa nadal obowiązywały, ponieważ „konkordaty obowiązują strony, natomiast prawa wydane na ich podstawie obowiązują podwładnych stron” – T. Włodarczyk, *op. cit.*, s. 51.

21 M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1997, s. 433.

22 Oświadczenie rządowe zostało zredagowane na wniosek Ministra Administracji Publicznej (któremu wówczas podlegał departament wyznaniowy), uwzględnivszy opinię prawną Ministerstwa Sprawiedliwości. Stanowisko takie zostało natomiast zaaprobowane przez Komisję Narodowościową i Wyznaniową Krajowej Rady Narodowej w dniu 12 grudnia 1945 r. – T. Pawluk, *Problem wygaśnięcia konkordatu polskiego z 1925 r.*, *Prawo Kanoniczne*, 1986, r. 29, nr 1–2, s. 134–135; A. Mezglewski, *Spór o wygaśnięcie konkordatu polskiego z 1925 roku*, *Roczniki Nauk Prawnych*, 1988, r. 8, s. 325–240; H. Misztal, *Polskie prawo wyznaniowe. I. Zagadnienia wstępne. Rys historyczny*, Lublin 1997, s. 174.

gnieźnieńsko-poznańskiej, co było sprzeczne z interesami narodu i Państwa Polskiego oraz stanowiło pogwałcenie art. 9 konkordatu, skoro konkordat nie przewiduje innych podziałów narodowościowych, jak tylko ze względu na obrządek: a). łaćski, b). grecko-rusiński, c). ormiański. Rząd stwierdza, że *konkordat zawarty między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską przestał obowiązywać wskutek jednostronnego zerwania go przez Stolicę Apostolską przez akty prawne zdziałane w czasie okupacji, a sprzeczne z jego postanowieniami*<sup>23</sup>.

Według autorów oświadczenia rządowego dniem, który należałoby uznać za najwcześniejszy dla utraty przez konkordat polski, poprzez naruszenie jego postanowień przez Stolicę Apostolską, był dzień 1 grudnia 1939 r., kiedy to nuncjusz apostolski w Berlinie został upoważniony do mianowania biskupa gdańskiego administratorem apostolskim diecezji chełmińskiej<sup>24</sup>.

Dla strony rządowej trzecim powodem wygaśnięcia konkordatu był brak uznania przez Stolicę Apostolską, jak stanowiło oświadczenie rządowe – „w przeciwieństwie do większości państw”, Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, co znalazło wyraz w omawianej uchwale z 12 września 1945 r., w której to Rząd, odnosząc się do sprawy polskiej organizacji kościelnej na tzw. Ziemiach Odzyskanych, w sposób *expressis verbis* oświadczył, że nie przyjmuje do oficjalnej wiadomości mianowania w dniu 15 sierpnia 1945 r. administratorów apostolskich Kościołów lokalnych, które znalazły się w nowych granicach Polski<sup>25</sup>. Zresztą z tych samych przyczyn uznano, że „między Stolicą Apostolską i Rządem Tymczasowym Jedności Narodowej nie ma normalnych stosunków dyplomatycznych”<sup>26</sup>.

Choć należy uznać, że fakty, na których opiera się uchwała rządowa dotycząca wygaśnięcia konkordatu polskiego z 1925 r., są bezspornymi, to jednak odpowiedź na pytanie, czy w sposób jednoznaczny przemawiały one za uznaniem tezy o jednostronnym zerwaniu umowy konkordatowej przez Stolicę Apostolską nie jest już taka klarowna i jednoznaczna.

23 Archiwum Urzędu do Spraw Wyznań, Ministerstwo Administracji Publicznej, t. 960, *Opinia prawna w kwestii, czy obowiązuje konkordat zawarty między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską*, [w:] J.M. Majchrowski, S. Nawrot, *Niektóre elementy stosunków państwowo-kościelnych w Polsce lat 1945–1950*, Kraków 1984, s. 23 (podkreślenie moje).

24 T. Pawluk, *op. cit.*, s. 135.

25 H. Misztal, *op. cit.*, s. 174.

26 T. Pawluk, *op. cit.*, s. 135.

Warto w tym miejscu – niejako na marginesie – dodać, że konstytucja z 21 marca 1921 r. uznała religię za źródło zasad etycznych i prawdziwej kultury, co zostało podkreślone już w samej preambule. Bezpośredni stosunek państwa polskiego do Kościoła rzymskokatolickiego określał art. 114 konstytucji marcowej, który stanowił, że: „Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w Państwie *naczelne* stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Kościół rzymskokatolicki rządzi się własnymi prawami. Stosunek państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm”. H. Misztal<sup>27</sup> tłumaczy tę „naczelność” Kościoła następującymi czynnikami: 1) brakiem wymogu uznania przez państwo; 2) uznaniem norm prawa kanonicznego za normy prawa państwowego<sup>28</sup>; 3) umiejscowienie Kościoła w tzw. systemie koordynacji (co było zapowiedzią konkordatu), a nie w „systemie supremacji państwa nad wyznaniem”<sup>29</sup>. Stąd wypływa wniosek, że Kościół rzymskokatolicki i Rzeczpospolita Polska to współrzędni kontrahenci, a wobec innych wyznań regulowano stosunek przez jednostronny akt państwa – tj. okrojowanie norm prawnych po porozumieniu się z przedstawicielami poszczególnych wyznań<sup>30</sup>. Należy wobec tego przyjąć, że w myśl konstytucji marcowej Polska była państwem wyznaniowo parytetowym, co nie mogło pozostać niedostrzeżone przez kształtującą się władzę komunistyczną, która oficjalnie podstawy swej egzystencji na ziemiach polskich stawiała na fundamencie dorobku ustawy zasadniczej z 1921 r.<sup>31</sup>

27 H. Misztal, *op. cit.*, s. 117.

28 Podobnie została przyjęta regulacja norm zawartych w Konkordacie 1925 r., a mianowicie Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 23 października 1929 r. postanowił, że: „(...) Konkordat ze Stolicą Apostolską, ratyfikowany przez władze zgodnie z przepisami Konstytucji (art. 49) i ogłoszony w Dzienniku Ustaw jest nie tylko układem międzynarodowym, lecz ustawą mającą moc obowiązującą w stosunkach wewnętrznych, której postanowień sąd winien przestrzegać (...)” – cyt. za: M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 88.

29 Tego rodzaju przepis był zgodny z nauką Kościoła wyrażoną w encyklice z 1885 r. papieża Leona XIII „O chrześcijańskim urządzeniu państw” – H. Misztal, *op. cit.*, s. 118.

30 W. Wójcik, *op. cit.*, s. 166.

31 *Ibidem*; zob. też S. Piekarski, *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927, *passim*; W. Mysłek, *Kościół katolicki w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1966, *passim*.



Wraz ze stabilizującą się sytuacją uznania na arenie międzynarodowej nowych komunistycznych władz<sup>32</sup>, nieuniknionym było „uregulowanie” stosunku państwa do Kościoła rzymskiego w powojennej Polsce. Ze względu na to, że konkordat nakładał na władze państwowe swego rodzaju zobowiązania, wśród urzędników administracji terytorialnej aparatu państwowego pojawiły się znaczne wątpliwości co do obliwu wykonywania uprawnień oraz obowiązków wynikających właśnie z Konkordatu. Na kilka miesięcy przed podjęciem przez Radę Ministrów uchwały w sprawie obowiązywania konkordatu z 1925 r., Departament Wyznaniowy Ministerstwa Administracji Publicznej udzielił tajnej instrukcji, nakładającej na pracowników państwowych wszystkich szczebli unikania jakichkolwiek zachowań, które mogłyby wskazywać na to, że konkordat obowiązuje nadal. Takie stanowisko tłumaczono, właściwymi dla „nowomowy” okresu połowy lat czterdziestych, „względami pozostawienia miarodajnym czynnikom wolnej ręki w wypadku, gdyby zdecydowały się one stanąć na stanowisku, że konkordat został zerwany”<sup>33</sup>.

Dnia 6 sierpnia 1945 r. pod przewodnictwem dra Stanisława Piotrowskiego rozpoczęła pracę, powołana przez Ministerstwo Sprawiedliwości, międzyministerialna komisja dla spraw wyznaniowych, w której skład weszli przedstawiciele Biura Prawnego KRN, Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, Ministerstwa Administracji Publicznej, Ministerstwa Oświaty oraz Prokuraturii Generalnej. Komisja ta, mając na celu sporządzenie opinii prawnej, traktującej o mocy prawnej konkordatu 1925 r., uznała, że istnieją wystarczające podstawy do uznania tej *sui generis* polsko-watykańskiej umowy międzynarodowej za jednostronnie zerwaną przez Stolicę Apostolską.

Owa opinia prawna<sup>34</sup> wskazywała, że porównaniu z innymi konkordatami zawieranych przez Stolicę Apostolską z innymi państwami w tym

---

32 Na temat uznania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej przez kolejne państwa – zob. G. Labuda, W. Michowicz (red.), *Historia dyplomacji polskiej X–XX w.*, Warszawa 2002, s. 559–561.

33 Akta Urzędu ds. Wyznań, Ministerstwo Administracji Publicznej, *Sprawozdanie Departamentu Wyznaniowego Ministerstwa Administracji Publicznej za miesiąc kwiecień i maj z 23 czerwca 1945 r.*, [w:] J.M. Majchrowski, S. Nawrot, *op. cit.*, s. 24.

34 Cyt. za: J. Majchrowski, S. Nawrot, *op. cit.*, s. 24–25. Autorzy, powołując się na Akta Urzędu ds. Wyznań, Ministerstwo Administracji Publicznej, „Sprawozdanie Departamentu Wyznaniowego Ministerstwa Administracji Publicznej

samym czasie, co konkordat z 1925 r., ten ostatni dawał Kościołowi rzymskiemu w Polsce znaczne uprzywilejowanie. Ponieważ Polska zobowiązała się w art. 1 konkordatu do zapewnienia Kościołowi katolickiemu swobodnego wykonywania jego władzy duchowej i jurysdykcji wedle prawa Bożego i prawa kanonicznego, należy przyjąć, że taka regulacja jest równoznaczna z nieograniczoną wolnością. Prawa Bożego nie można ująć w mniej lub bardziej giętkie bądź sztywne normy o charakterze prawnym. Komisja uznała, że konkordat łamał art. 120 konstytucji marcowej, który stanowił, że: „W każdym zakładzie naukowym, którego program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18, utrzymywanym w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest nauka religii dla wszystkich uczniów obowiązkową. Kierownictwo i nadzór nauki religii w szkołach należy do właściwego związku religijnego z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych”. Złamanie konstytucji miało polegać na wprowadzeniu obowiązku nauki religii we wszystkich szkołach publicznych z wyjątkiem wyższych (*sic!*). Konkordat nie przewidywał konieczności uzyskania zgody od rządu RP na tworzenie nowych kongregacji oraz zakonów czy też beneficjentów kościelnych, a także pozostawił Kościołowi w Polsce całkowitą swobodę organizowania nauki w seminariach duchownych. Konkordat ograniczał możliwość wpływania przez prezydenta na nominacje biskupie jedynie do złożenia przez niego prawa weta. Zdaniem komisji, wbrew przyjętej niemal w całej Europie zasadzie sekularyzacji tzw. dóbr wolnej ręki, konkordat gwarantował ich pozostawienie Kościołowi w Polsce. Komisja zwraca szczególną uwagę na szkodliwe dla narodu i państwa polskiego pogwałcenie przez Stolicę Apostolską art. 9 Konkordatu poprzez powierzenie diecezji chełmińskiej biskupowi w Gdańsku, Niemcowi. Komisja międzyministerialna wskazuje, że akt ten został przedsięwzięty przez Stolicę Apostolską w momencie najwyższego zagrożenia bytu państwowości polskiej. Wskazuje się również w omawianej tu opinii, że nie jest wytłumaczeniem dla Stolicy Apostolskiej fakt braku możliwości porozumienia się z rządem polskim, ponieważ mogła zwrócić się do jedyne go wówczas rządu emigracyjnego, który zresztą w tej materii złożył formalny protest w Watykanie. Komisja uznała ponadto, że wobec zmian zarówno fak-

---

za miesiąc wrzesień 1945 r.”, zwracają uwagę, że do zniesienia mocy obowiązującej traktatu międzynarodowego konieczna jest zgodne oświadczenie woli wszystkich układających się stron.

tycznych (hierarchia kościelna wskazana w art. 9 konkordatu w znacznej części przestała istnieć), jak i politycznych, nie jest możliwym wykonywanie postanowień Konkordatu z 1925 r. w znacznej części. Dlatego też konkordat polski w treści dotychczasowej stracił moc obowiązującą.

### 3. Stanowisko Stolicy Apostolskiej wobec oświadczenia Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej

Ponieważ Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej nie przekazał Stolicy Apostolskiej żadnej oficjalnej noty w sprawie swego stanowiska z 12 września 1945 r., traktującego o uznaniu Konkordatu z 1925 r. za wygasły z winy strony watykańskiej, więc Stolica Apostolska nie zareagowała w sposób oficjalny poprzez wystosowanie stosownej publicznej noty dyplomatycznej.

Niemniej jednak Pius XII w liście, który został skierowany na ręce prymasa Polski Augusta kard. Hlonda do polskiego Episkopatu w dniu 17 stycznia 1946 r., zdecydowanie odrzuca obwiniające o zerwanie konkordatu polskiego stronę kościelną zarzuty, usilnie podkreślając, że „nadzwyczajne zarządzenia, jakie dla dobra wiernych musiały być podjęte w Polsce podczas okupacji, w żaden sposób nie sprzeciwiały się istniejącym układom między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską”<sup>35</sup>.

Polska strona rządowa uznała, że Stolica Apostolska złamała postanowienia art. 9 konkordatu, którego treść stanowiła że: „Żadna część Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie zależała od biskupa, którego siedziba znajdowałaby się poza granicami Państwa Polskiego”. Z przepisu tego jasno wynika, że Kościół rzymski na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie rządzony przez biskupa, który rezyduje w granicach Państwa Polskiego. Należy jednak odpowiedzieć na podstawowe z punktu widzenia poruszanej w tym miejscu problematyki pytanie – o jakiego dokładnie rządcę kościelnego chodzi w art. 9 konkordatu, a więc także – z punktu widzenia kanonistyki jako takiej. Prawo kanoniczne z 1917 r., kreśląc *sui generis* definicję pojęcia biskupa, wskazuje, że jest to zwierzchnik kościelny, który ma pełnię władzy kapłańskiej i rządzi na określonym terytorium w zależności od papieża. Natomiast sposób, w jaki biskupi obejmu-

35 K. Papée (oprac.), *Pius XII a Polska 1939-1949*, Rzym 1954, s. 138-142; T. Pawluk, *op. cit.*, s. 136.

ją rządu, w ujęciu historycznym można podzielić na dwie główne formy: albo papież sam mianuje biskupów wedle własnego uznania, albo udziela instytucji pośrednio lub bezpośrednio po wcześniejszym przedstawieniu kandydata, nawet przez podmioty nienależące do hierarchii kościelnej<sup>36</sup>. Biskupi dzielą się na rezydujących (*residentiales, ordinali*), którzy spełniają obowiązki rządców kościołów na określonym terytorium i dlatego tam właśnie przebywają, oraz tytularnych (*titulares, in partibus infidelium*), którzy chociaż mają diecezję, faktycznie jednak w niej nie rządzą<sup>37</sup>. Niewątpliwie w ujęciu art. 9 konkordatu przez pojęcie biskupa należy rozumieć tylko i wyłącznie biskupa rezydencjalnego, a więc diecezjalnego, któremu Ojciec Święty powierza *na stale* troskę duszpasterską w określonym Kościele partykularnym.

W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na treść dekretu Kongregacji Konsystorialnej z 20 sierpnia 1921 r., wedle której to polscy biskupi, począwszy od 1922 r., co trzy lata winni byli przedkładać Stolicy Apostolskiej nazwiska tych kapłanów, których uznają za odpowiednich godności biskupiej. W celu porozumienia się co do kwalifikacji kandydatów biskupi rezydencjalni mieli odbywać co trzy lata na początku okresu Wielkiego Postu osobną konferencję pod przewodnictwem starszego metropolity<sup>38</sup>. Nadto należy przypomnieć o postanowieniu implemmentowanym w art. 11 konkordatu, który wymagał zwracania się do Prezydenta Rzeczypospolitej przed mianowaniem jedynie arcybiskupów i biskupów diecezjalnych, koadiutorów *cum iure successionis* oraz biskupa polowego, aby upewnić się, że „Prezydent nie ma do podniesienia przeciw temu wyborowi względów natury politycznej”. Z postanowień wskazanych w zdaniach poprzednich jasno wynika, że kandydatura innych ordynariuszy miejscowych, jak np. administratora apostolskiego czy też wikariusza kapitulnego, nie wymagała szczególnej formy papieskiej zgody na uwzględnienie przez najwyższego przedstawiciela Państwa Polskiego właśnie ze względu na tymczasowy charakter tych biskupich urzędów.

Kanonistyka, definiując pojęcie administratora apostolskiego, wskazuje, że jest to duchowny, który na mocy osobnego zlecenia papieskiego zarządza diecezją. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1917 roku stanowił, że papież naznacza administratora tylko z bardzo ważnych powodów

36 I. Grabowski, *Prawo kanoniczne*, Warszawa 1948, s. 216.

37 *Ibidem*, s. 218.

38 *Ibidem*.

i to za życia ordynariusza, w czasie opróżnienia stolicy biskupiej, na czas nieokreślony, albo też ściśle ograniczony (kanon 312). Ponadto rozległość władzy administratora apostołskiego jest wyznaczona granicami wskazanymi w upełnomocnieniu Stolicy Apostolskiej. Kanony 313, 314 oraz 315 wskazywały, że wyznaczony bezterminowo administrator apostołski, jeśli pismo papieża nie zawiera innych regulacji w tej materii, posiada takie same prawa i obowiązki jak biskup rezydujący, nie jest jednak równy w tych prawach i obowiązkach biskupowi rezydencjalnemu, co wynika z samej istoty tego urzędu. Gdyby było inaczej, papież, wykonując swą władzę absolutną (lecz w granicach i na podstawie prawa kanonicznego), nie dokonywałby nominacji o charakterze jedynie czasowym, lecz powoływałby właśnie ordynariusza w pełni tego słowa znaczeniu.

Warto jeszcze wspomnieć, że w sytuacji wyznaczenia w sposób wyraźny ram czasowych sprawowania funkcji administratora, będzie on uprawniony jak wikariusz kapitulny, który nie może np. zwoływać synodu (kanon 357) czy też dokonywać takich rozstrzygnięć personalnych jak np. złożenie z urzędu promotora kanclerza i notariuszy kurii (chyba że za zgodą kapituły – kanon 373) i obrońcy węzła małżeńskiego (kanon 1590); nie ma także kompetencji do mianowania kanoników honorowych (kanon 454). Nie ma również prawa zakładania zgromadzeń zakonnych (kanon 492) i stowarzyszeń religijnych (kanon 686).

Niedługo po wkroczeniu hitlerowskich wojsk na ziemie polskie, dnia 17 października 1939 r., ambasador III Rzeszy przy Watykanie zaproponował papieżowi powierzenie administracji diecezją chełmińską biskupowi Gdańska K.M. Splettowi. Ambasador podkreślił jednocześnie w rozmowie z ówczesnym sekretarzem stanu, Luigi kard. Maglione, że powrót na ziemie polskie oraz na swe stolice biskupie Augusta kard. Hlonda oraz biskupów Stanisława Okoniewskiego i Stanisława Adamskiego jest nie do przyjęcia przez władze niemieckie ze względu na antyniemieckie nastawienia tych hierarchów<sup>39</sup>. Sekretarz stanu zgłosił jednak swe obiekcje w odniesieniu do tej propozycji.

Podkreślając niezwykle trudną sytuację, w jakiej została położona diecezja chełmińska, 25 listopada 1939 r., nuncjusz apostołski w Berlinie, arcybiskup Cesare Orsini zwrócił się w sposób formalny do Stolicy Apostolskiej w sprawie mianowania biskupa gdańskiego administrato-

---

<sup>39</sup> W. Michowicz, *Historia dyplomacji polskiej. Tom V. 1939–1945*, Warszawa 1999, s. 721.

rem apostolskim tej diecezji. Uwzględniając pozytywnie ten wniosek, papież Pius XII wskazał jednocześnie konieczność wyjaśnienia Polakom prowizoryczności takiego rozwiązania, które zostało dokonane jako następstwo tylko i wyłącznie skrajnej konieczności, mając na celu jedynie zaradzenie dobru wiernych Kościoła rzymskiego<sup>40</sup>. Przede wszystkim biskup gdański, K.M. Splett, mianowany przez nuncjusza w Berlinie<sup>41</sup>, nie był biskupem chełmińskim, lecz – ze względu na wyjątkowe okoliczności i na czas ich trwania – *ad nutum Sanctae Sedis*, a więc tymczasowym zarządcą tej diecezji, co z kolei było właśnie podyktowane koniecznością sprawowania jurysdykcji nad opuszczoną diecezją przez jej właściwego biskupa (Okoniewskiego) oraz przy ciężkiej chorobie, a następnie (w 1940 r.) internowaniu w Gdańsku biskupa pomocniczego (Konstantego Dominika). Mianowanie jakiegokolwiek Polaka byłoby równoznaczne z jego aresztowaniem przez hitlerowców. Polskie diecezje sąsiednie znajdowały się w niemal identycznym położeniu jak chełmińska. Nie trzeba również przedstawiać szczególnych argumentów przemawiających za tezą, że takie okoliczności w momencie zawierania konkordatu z 1925 r. nie mogły być przewidziane przez żadną z układających się stron, a co za tym idzie – szczegółowe rozwiązania w tej materii nie zostały spetryfikowane w samym konkordacie. Właśnie dlatego taki środek, jaki został zastosowany przez Watykan, nie tylko jest stosowany w czasie wojen i nie tylko nie narusza postanowień konkordatu, ale nadto dzięki takiemu zabiegowi nie było konieczności ani zniesienia samej diecezji ani zmiany jej granic, ani tym bardziej – co zdaje się być najistotniejsze – nominacji nowego biskupa. Podkreślenia wymaga to, że biskup Wolnego Miasta Gdańska nie podlegał jurysdykcji Konferencji Episkopatu Niemiec, lecz bezpośrednio Stolicy Apostolskiej. Zresztą, nawet gdyby powyższe uwagi nie dawały dostatecznych argumentów krytykom rozstrzygnięcia papieskiego, wystarczy wskazać, że w samym konkordacie polskim, w art. 3 postanowiono, że „uprawnienia Nuncjusza Apostolskiego w Polsce rozciągają się będą na terytorium Wolnego Miasta Gdańska”. Trudno więc nie podzielić w ostateczności zdania T. Pawluka, który

40 Stosowny dokument został wydany w dniu 15 grudnia 1939 r. – T. Pawluk, *op. cit.*, s. 137.

41 W tym miejscu należy wyjaśnić, że Stolica Apostolska działała przez hierarchę z Berlina, jednakże nie posłużyła się nim jako nuncjuszem Berlina, a jedynie na specjalne zlecenie papieża wskutek wyjazdu w październiku 1939 r. z Warszawy pełnoprawnego nuncjusza apostolskiego w Polsce – H. Misztal, *op. cit.*, s. 174.

zauważa, że: „W tym postanowieniu konkordatowym można było dopatrzeć się pośredniego uznania polskiego charakteru Gdańska i jego przynależności do Polski”<sup>42</sup>.

Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku mianowania przez Stolicę Apostolską franciszkanina o. Hilariusza Breitingera nie biskupem gnieźnieńsko-poznańskim, ponieważ tym nadal pozostawał August kard. Hlond, lecz właśnie administratorem apostolskim z jurysdykcją dla katolików niemieckich zamieszkałych na terenie archidiecezji gnieźnieńskiej i poznańskiej. Należy podkreślić, że zastosowane przez Watykan środki o charakterze daleko zaangażowanej dyplomacji z jednej strony umożliwiło Stolicy Apostolskiej przyjąć jedynie prowizoryczne rozwiązania, które z kolei miały służyć wyłącznie utrzymaniu na właściwym poziomie życia kościelnego na okupowanych ziemiach polskich, natomiast z drugiej strony pozwoliło nie naruszać prawnego *status quo*.

Wobec realizacji przez hitlerowców okupacyjnej zasady rozdziału Niemców i Polaków oraz wprowadzenia w życie rozporządzenia namiestnika Rzeszy o stowarzyszeniach religijnych i związkach religijnych z dnia 13 września 1941 r.<sup>43</sup> istniał zakaz dla katolików niemieckich uczęszczania na nabożeństwa do kościołów polskich czy też przyjmowania posługi duszpasterskiej z rąk polskich kapłanów; nie wolno im było również podlegać polskiej hierarchii kościelnej. Nadto rozporządzenie przewidywało odrębne funkcjonowanie polskiej i niemieckiej organizacji kościelnej.

W celu jak najszybszego zabezpieczenia życia religijnego katolików tak polskich, jak i niemieckich, za pośrednictwem nuncjusza apostolskiego Berlinie, zostały przedłożone Stolicy Apostolskiej dwa memoriały: jeden pochodził od wikariuszów generalnych archidiecezji gnieźnieńskiej i poznańskiej (E. van Blericq i W. Dymka), drugi natomiast od rezydujących w Poznaniu duchownych narodowości niemieckiej (A. Steuera, J. Paecha i H. Breitingera)<sup>44</sup>. Sygnatariusze memoriałów wskazują na konieczność podjęcia przez Watykan odpowiednich kroków, by uchronić Kościół przed katastrofalnymi w skutkach działaniami władz okupacyjnych<sup>45</sup>.

Wobec powyższego papież dnia 18 października 1941 r. mianował administratorem apostolskim katolików niemieckich w tzw. Kraju Warty

42 T. Pawluk, *op. cit.*, s. 138.

43 K.M. Pospieszalski, *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce. Wybór dokumentów. Część I: Ziemie „wcielone”*, Poznań 1952, s. 319–322.

44 T. Pawluk, *op. cit.*, s. 140.

45 *Ibidem*.

ks. kanonika J. Paecha, a po jego rezygnacji – w marcu 1942 r. – wspomnianego już wcześniej o. H. Breitingera. Natomiast, jak to już podkreślono wyżej, w imieniu nieobecnego Augusta kard. Hlonda metropolią poznańską zarządzał, jako wikariusz generalny, biskup pomocniczy Walenty Dymek, a archidiecezją gnieźnieńską – wikariusz generalny Edward van Blericq, który nie był zresztą uznawany przez Niemców<sup>46</sup>.

Trzecim powodem, przemawiającym za podjęciem uchwały Rady Ministrów TRJN z 12 września 1945 r., ogłaszającej, że „Konkordat zawarty między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską przestał obowiązywać”, był brak uznania w majestacie prawa międzynarodowego przez Stolicę Apostolską Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Tymczasem sam rząd w ogóle nie zwrócił się do Stolicy Apostolskiej o takie uznanie. Ponieważ nie było w zwyczaju międzynarodowym, by Stolica Apostolska udzielała uznania dla rządu, który o takie uznanie nie prosi, jest rzeczą zupełnie oczywistą, że inicjatywa w tej materii nie należy do strony kościelnej, lecz do rządu w Warszawie, który zachował bierność<sup>47</sup>.

Zresztą w swej oficjalnej nocie dyplomatycznej (będącej odpowiedzią m.in. na wskazany wyżej zarzut), która została podana do publicznej wiadomości za pośrednictwem rozgłośni radia watykańskiego 14 lipca 1946 r., Stolica Święta nie wykluczała uznania nowego rządu warszawskiego, jako tego, który faktycznie sprawuje władzę w powojennej Polsce, wskazując jednocześnie, że po wyborach Rząd Tymczasowy „zda sobie sprawę również i z konieczności współpracy sił duchownych w odbudowie kraju”<sup>48</sup>.

W świetle przedstawionych powyżej uwag, nie podlega absolutnie żadnej wątpliwości, że działania podejmowane przez Stolicę Apostolską wobec wiernych Kościoła Powszechnego na terenie okupowanej przez hitlerowców Polski nie tylko nie miały charakteru nieprzyjaznego wobec Państwa Polskiego i jego praw, nie tylko nie stanowiły ciężkiego pogwałcenia umowy konkordatowej, ale wręcz zmierzały do zachowania jak najdalej idącej – i najbardziej możliwej w zaistniałej sytuacji – normalności w celu poszanowania i rzeczywistego realizowania zasad implementowanych w konkordacie z 10 lutego 1925 r.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> P. Raina, *Stefan kardynał Wyszyński – Prymas Polski*, t. I, Londyn 1979, s. 207.

<sup>48</sup> H. Misztal, *op. cit.*, s. 175; T. Pawluk, *op. cit.*, s. 141.



## 4. Zakończenie

Rozważając problem wygaśnięcia konkordatu z 1925 r., a przede wszystkim podejmując próbę znalezienia podstaw prawnych ustania jego mocy obowiązującej, nie sposób nie odnieść się raz jeszcze do faktu nadania Manifestem PKWN z dnia 22 sierpnia 1944 r. mocy obowiązującej tym postanowieniom Konstytucji marcowej z 1921 r., które traktowały o kompetencji traktatowej organów państwa.

Art. 49 konstytucji marcowej w zdaniu 1 przekazywał Prezydentowi RP prawo zawierania umów międzynarodowych z jednoczesnym zobowiązaniem do podawania ich treści jedynie do wiadomości Sejmowi. Natomiast w zdaniu 2 konstytucja wskazywała w sposób bardzo dokładny rodzaje traktatów, do których zawarcia Prezydent musiał uzyskać wcześniejszą zgodę Sejmu. Chodziło tutaj o traktaty handlowe i celne, umowy obciążające państwo pod względem finansowym, zawierające postanowienia nakładające obowiązki na obywateli, wprowadzające zmiany granic państwa oraz przymierza. Ponieważ art. 49 konstytucji marcowej nie wskazywał, w jakiej formie zgoda Sejmu miałaby być udzielona, to praktyka parlamentarna przyjęła jako formę wyrażenia zgody na zawarcie traktatu międzynarodowego właśnie formę ustawy głosowanej analogicznie jak ustawy zwykłe, tj. przez obie Izby Parlamentu, a więc przez Sejm i Senat. Dopiero tak wyrażona zgoda upoważniała Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji umowy, a co za tym idzie – upoważnienia ministrów do jej wykonania<sup>49</sup>.

Art. 26 Ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>50</sup>, w konsekwencji przyjęcia generalnej zasady wyrażonej w Manifestie PKWN, stanowiącej o analogicznym stosowaniu norm konstytucji marcowej w odniesieniu do traktatów międzynarodowych, wskazywał jako uprawnionego do dokonywania ratyfikacji umów międzynarodowych Prezydenta Krajowej Rady Narodowej.

Dla materii tej pracy niezwykle cenne jest przywołanie orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 18 sierpnia 1946 r., które oddziela skutki obowiązywania umowy międzynarodowej w płaszczyźnie międzynarodowej (ratyfikacja) od skutku obowiązywania umowy w porządku

49 P. Daranowski, *Pozycja traktatów w porządku prawnym PRL*, Acta Universitas Lodziensis. Folia Iuridica, 1989, nr 41, s. 7.

50 Dz.U. nr 5, poz. 98 ze zm.

krajowym (publikacja w Dzienniku Ustaw) i uznaje, że konkordat, chociaż na skutek już przywołanej uchwały Rady Ministrów z 12 września 1945 r. nie wiąże Polski ze Stolicą Apostolską jako traktat międzynarodowy, to jednak stanowi w dalszym ciągu źródło prawa wewnętrznego. Sąd stwierdził, że ustawa sejmowa aprobująca ratyfikację traktatu nie została uchylona, podobnie jak rządowa decyzja z 12 września 1945 r. nie została opublikowana w Dzienniku Ustaw<sup>51</sup>. Sąd uznał, że w tym stanie rzeczy konkordat obowiązuje w prawie polskim niezależnie od faktu jego wygaśnięcia jako umowy międzynarodowej<sup>52</sup>. Biorąc pod uwagę wysoką rangę prawną, jaką otrzymał konkordat polski z 1925 r. (który przecież został zapowiedziany już w konstytucji marcowej z 1921 r.), wskazując nade wszystko na fakt jego zatwierdzenia ustawą z 23 kwietnia 1925 r. oraz jego opublikowanie w Dzienniku Ustaw RP (przez co konkordat ten stał się źródłem prawa powszechnie obowiązującego), sąd stwierdził, że ustawa ta obowiązuje nadal, ponieważ nie została uchylona przez powołany do tego organ ustawodawczy. Wprawdzie stanowisko Rady Ministrów zostało podane do publicznej wiadomości, jednakże uchwała Rady Ministrów nie została ogłoszona w sposób *lege artis* w Dzienniku Ustaw w formie oświadczenia Rządu o notyfikowaniu tej uchwały Stolicy Apostolskiej, a jedynie w ten sposób konkordat mógł utracić moc obowiązującą. Z powyższego widać wyraźnie, że już wówczas sądy stanęły na stanowisku, że procedura ratyfikacji umów międzynarodowych, przy wcześniejszym upoważnieniu do ratyfikacji w drodze ustawy i ich publikacji, transformuje normy prawnomiędzynarodowe na normy krajowe<sup>53</sup>. Warto jeszcze podkreślić, że nawet Prokuratoria Generalna w opinii z 10 listopada 1945 r. wyraziła pogląd, że konkordat z 1925 r. obowiązuje aż do uchwalenia nowej konstytucji<sup>54</sup>.

Jednakże mimo tak, wydawałoby się, logicznego i spójnego wyводу, spory w tym przedmiocie nie zostały ostatecznie rozstrzygnięte. W literaturze pojawia się również stanowisko, że jeśli konkordat przestał być faktycznie stosowany przez państwo oraz to państwo dokonało zmiany

51 M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 88–89.

52 M. Masternak-Kubiak przywołuje pogląd P. Daranowskiego, który uważa, że o wewnętrznym obowiązywaniu konkordatu decydowała nie tyle aprobująca jego ratyfikację ustawa Sejmu, ile opublikowanie konkordatu w Dzienniku Ustaw – *ibidem*.

53 *Ibidem*.

54 K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 46.

w prawie wewnętrznym i nastąpił nowy układ stosunków między państwem i Kościołem, to utracił on moc obowiązującą i wygasł jako traktat międzynarodowy<sup>55</sup>.

Dokonując podsumowania powyższych rozważań, nie sposób nie podzielić stanowiska wyrażonego w prawomocnym orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w Poznaniu. Nawet przy założeniu możliwości dopuszczenia do zastosowania domyślnej zasady *rebus sic stantibus* (jako wyjątku od generalnej zasady zwyczajowego prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*), należy przecież uwzględnić normy i zalecenia zawarte w alocucji konsystorialnej papieża Benedykta XV z 21 listopada 1921 r. Nie można również zapomnieć o uwarunkowaniach i kontekście historycznym wydarzeń wojennych. To właśnie brak ich zrozumienia i zła wola interpretacyjna posłużyły stronie rządowej jako ewidentny pretekst do podjęcia swej uchwały, stwierdzającej wygaśnięcie Konkordatu. Jednak zdecydowanie najbardziej za uznaniem argumentów Sądu Apelacyjnego w Poznaniu przemawia uwzględniony przezeń rażąco brak właściwego zastosowania reguł legislacyjnych przez kształtującą się władzę komunistyczną.

---

#### SUMMARY

Arnold Rzepecki

### THE TERMINATION OF THE CONCORDAT ENTERED INTO BY THE REPUBLIC OF POLAND AND THE HOLY SEE ON FEBRUARY 10, 1925

A concordat is an international treaty between two international law subjects, i.e. the Holy See and a particular state. Rules of interpretation can be found in the

---

55 Oczywiście samo odstąpienie od konkordatu przez jedną ze stron nie powoduje w bezpośrednim następstwie wygaśnięcia tej specyficznej w swym wymiarze umowy międzynarodowej, lecz umożliwia drugiej stronie wycofanie się z wykonywania ciężących na niej zobowiązań. Taki stan faktyczny nie jest uznawany właśnie za wygaśnięcie umowy, lecz za zawieszenie jej postanowień. I to właśnie na tej podstawie Stolica Apostolska postanowiła nie stosować się do obciążających ją postanowień konkordatowych – T. Pawluk, *op. cit.*, s. 143.

Concordat itself as governed by international law and in the absence thereof in the provisions of public international law concerning treaties. As regards the issue of *terminating a concordat*, the body of literature adopted the assumption that a violation of the Concordat by one of the parties gives the other the right to withdraw from the obligations imposed upon it, however the infringement should be material. The resolution of the Council of Ministers of the Provisional Government of National Unity of September 12, 1945, published in *Głos Ludu* ('The Voice of the People') on September 14, 1945, proclaimed that the "Concordat entered into by the Holy See and the Second Polish Republic ceased to be binding."

A concordat ratified and published in *Dziennik Ustaw* ('Polish Journal of Laws') in accordance with international law retains its force and effect until the issuance of an official announcement about its abrogation in the same organ. Therefore, the judgment of August 18, 1946, entered by the Court of Appeals in Poznań made a distinction between the binding force of an international agreement on the international level (ratification) and the binding force in the domestic legal order (publication in *Dziennik Ustaw*), determining that despite the fact that due to the above-mentioned resolution of the Council of Ministers of September 12, 1945, the concordat no longer binds Poland with the Holy See as an international treaty, it still stands as a source of domestic law. The court held that the statute introduced by the Sejm, which approved the ratification of the treaty, has not been repealed, just as the government decision of September 12, 1945, has not been published in *Dziennik Ustaw*.

*Translated by Marzena Bąk*