

Normatywne konsekwencje art. 9 Konkordatu dla polskiego porządku prawnego

Normative consequences of Article 9 of the Concordat for Polish legal order

MARCIN OLSZÓWKA*

 <https://orcid.org/0000-0001-8280-5088>

Streszczenie: Polskie prawo nie zna podziału świąt na katolickie (religijne) i państwowe (świeckie) – ani na poziomie konstytucyjnym, ani ustawowym. Artykuł 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. nie określa, które dni są wolne od pracy, lecz nakazuje to sprecyzować w ustawie. Polskie ustawodawstwo generalnie zakłada, że wolne od pracy są dwa dni w tygodniu, w tym niedziela, a ponadto święta, przy czym istnieje wiele wyjątków, gdy pracodawca może nakazać pracę w niedziele lub święta. Artykuł 9 ust. 1 polskiego Konkordatu z 1993 r. – inaczej niż art. 66 ust. 2 Konstytucji RP – proklamuje katalog dni wolnych od pracy, do których zalicza wszystkie niedziele oraz enumeratywnie wymienione dni świąteczne. Nie jest to katalog świąt katolickich, ale katalog dni wolnych od pracy, który jest wiążący dla ustawodawcy zwykłego. W konsekwencji polskie ustawodawstwo musi nie tylko zagwarantować taki status wymienionych w Konkordacie dni wolnych od pracy, lecz również zapewnić, aby w każdym z tych dni pracownicy (niezależnie od podstawy prawnej świadczenia pracy) nie mogli być zobowiązani do świadczenia pracy. Wyjątki są dopuszczalne, ale tylko w uzasadnionych obiektywnymi względami sytuacjach (np. bezpieczeństwo, porządek publiczny, moralność, życie i zdrowie ludzi), do których nie zalicza się np. handlu. Problemy interpretacyjne ewokuje redakcja art. 9 ust. 2 Konkordatu, który określa warunki poszerzenia katalogu dni wolnych od pracy (art. 9 ust. 1 Konkordatu). Wymóg porozumienia między Stronami Konkordatu można rozumieć literalnie – jako wymóg zawarcia odrębnej umowy – albo teleologicznie (funkcjonalnie) – jako brak sprzeciwu (co mimo wszystko wydaje się bardziej prawidłową interpretacją). Kolejna kontrowersja dotyczy charakteru konkordatowego katalogu dni wolnych od pracy. Istotna jest w tym zakresie odpowiedź na pytanie, czy jest on gwarancyjny, czyli inkluzywny (dni wskazane w Konkordacie na pewno mają charakter dni rzeczywiście wolnych od pracy), czy ekskluzywny (tylko dni wskazane w Konkordacie mają charakter dni rzeczywiście wolnych od pracy).

Słowa kluczowe: Konkordat; dzień wolny od pracy; święto; niedziela; Stolica Apostolska

Abstract: Polish legal system does not differentiate days which are free from work on the basis of their Catholic/religious or state/secular nature – either at the constitutional level or at the statutory level. Article 66(2) of the 1997 Constitution of the Republic of Poland does not specify public holidays but obliges the legislator to specify them in ordinary legislation. In general, Polish law assumes that two days

* Dr, Wydział Prawa, Collegium Intermarium, ul. Bagatela 12, III piętro, 00-585 Warszawa, e-mail: marcin.olszowka@collegiumintermarium.org.

a week, including Sundays, are free from work, in addition to other holidays. There are also a number of exceptions when an employer is entitled to order work on Sundays or holidays. Article 9(1) of the 1993 Concordat, contrary to Article 66(2) of the Constitution, contains a catalogue of nonworking days, including all Sundays and literally enumerated holidays. It is not a catalogue of Catholic holidays but a catalogue of nonworking days and is binding on the ordinary legislator. In consequence, Polish legislation must not only guarantee the days free from work according to the Concordat but also ensure that on each of these days employees (regardless of the legal basis for providing work) are not obliged to work. Exceptions are permissible but only in situations justified by objective reasons (e.g. security, public order, morality, human life and health); trade, for example, does not fall into one of these exceptions. Interpretative problems are posed by Article 9(2) of the Concordat, which specifies the conditions for expanding the catalogue of public holidays (paragraph 1). The requirement of an agreement between the Parties to the Concordat can be understood either literally – as a requirement of adopting a separate agreement – or teleologically (functionally) – as the absence of opposition (which nevertheless seems to be a more correct interpretation). Another controversy is related to the nature of the catalogue of public holidays in the Concordat. The important question in this regard is whether it should be considered inclusive (i.e. the days indicated in the Concordat have the character of days actually free from work) or exclusive (i.e. only the days indicated in the Concordat have the character of days actually free from work).

Key words: Concordat; nonworking day; holiday; Sunday; Holy See

Wprowadzenie

O Konkordacie między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r.¹, znaczeniu jego poszczególnych przepisów, stopniu realizacji postanowień tej umowy międzynarodowej napisano już sporo, co oczywiście nie powinno dziwić, skoro od podpisania mija 30 lat, a od ratyfikacji – 25 lat. Tematyka konsekwencji normatywnych umowy międzynarodowej zawartej ze Stolicą Apostolską pozostaje jednak nadal aktualna i żywo dyskutowana², a samo zagadnienie to nadal trafny wybór kierunku eksploracji naukowej. W niniejszym artykule rozważania zasadniczo skupią się na dwóch kwestiach, które dla polskiego porządku prawnego wynikają z art. 9 Konkordatu³, a mianowicie wykładni rozpoczynającego ten przepis sformułowania „wolne od pracy” oraz znaczenia normatywnego zawartego w ust. 1

¹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318, dalej: Konkordat.

² Za przykład jednego z ostatnich tekstów niech posłuży Góralski 2022, 157–170.

³ Art. 9 Konkordatu brzmi: „1. Wolne od pracy są niedziele i następujące dni świąteczne: 1) 1 stycznia – uroczystość Świętej Bożej Rodzicielki Maryi (dzień Nowego Roku), 2) drugi dzień Wielkanocy, 3) dzień Bożego Ciała, 4) 15 sierpnia – uroczystość Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny, 5) 1 listopada – dzień Wszystkich Świętych, 6) 25 grudnia – pierwszy dzień Bożego

tego przepisu 7-punktowego katalogu dni świątecznych, którym wraz z niedzielami nadano status wolnych od pracy, przede wszystkim w kontekście wymogu proceduralnego zapisanego w art. 9 ust. 2 Konkordatu. Zagadnienia te były już przedmiotem dyskursu naukowego⁴, niemniej za zasadne należy uznać zabranie głosu w tej materii, także w celu naświetlenia potencjału interpretacyjnego tytułowego przepisu, który raczej nie zamyka się w narracji (jak się wydaje dominującej w piśmiennictwie) czerpiącej z wykładni literalnej obu jego ustępów.

1. Znaczenie frazy „wolne od pracy”

Podstawowa konsekwencja normatywna dla polskiego porządku prawnego, jaką pociąga za sobą art. 9 Konkordatu, jest związana z wykładnią terminu „wolne od pracy”, która ma zasadnicze znaczenie dla zdekodowania treści normatywnej zawartej w tym przepisie. Niewątpliwie jest to termin legalny, lecz niezdefiniowany w przepisach prawa, przy czym prawodawca posługuje się omawianym pojęciem także w innych aktach normatywnych, zarówno w ustawach, jak i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

1.1. W świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Jako że ustawa zasadnicza zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa, najpierw wypada przyrzeć się bliżej regulacji na tym poziomie obowiązywania prawa. Artykuł 66 ust. 2 Konstytucji RP gwarantuje pracownikowi prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy. Ten sam przepis stanowi również o corocznych płatnych urloпах i maksymalnych normach czasu pracy, co pozwala potraktować prawo do określonych w ustawie dni

Narodzenia, 7) 26 grudnia – drugi dzień Bożego Narodzenia. 2. Rozszerzenie powyższego wykazu może nastąpić po porozumieniu Układających się Stron⁷.

⁴ Zob. np. Borecki 2012, 29–30; Czarny 2010, 2, 7–13; Góralski 2009a, 67, 73; Góralski, Adamczewski 1994, 53–54; Górowska 2009a, 92–93; 2009b, 268; Krukowski 1999, 125; 2008, 106–107; 2019, 259–261; Trzeciak 2007, 112; Misztal, Mezglewski, Stanisław 2011, 196–197; Sobczyk 2013, 290–293.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

wolnych od pracy jako element prawa do wypoczynku⁶. Ustrojodawca nie zdecydował się na kategoryzację dni wolnych od pracy, w tym wyodrębnienia świąt (jako podgrupy), a w konsekwencji ich ewentualnego podziału na święta państwowe, kościelne, religijne, gospodarcze, kulturowe czy inne, pozostawiając to decyzji ustawodawcy zwykłego, który może w sposób stosunkowo dowolny ustalić wykaz dni wolnych, dokonywać ich wewnętrznych klasyfikacji czy wprowadzić mniej lub bardziej skomplikowane zasady ich ustalania. Z perspektywy art. 66 Konstytucji RP dopuszczalne byłoby także pozbawienie niedzieli charakteru dnia wolnego od pracy (co oczywiście nie znaczy, że inne przepisy i postanowienia ustawy zasadniczej nie stoją temu na przeszkodzie, np. art. 53 czy Preambuła Konstytucji RP, która stanowi o wdzięczności za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu, a więc *implicit* także za świąteczny charakter niedzieli⁷). Komentowany przepis nie sprowadza się naturalnie do roli postanowienia o charakterze czysto programowym, ponieważ formułuje prawo podmiotowe, to jednak zakres jego bezpośredniej stosowalności jest znacznie zredukowany, gdyż sam w sobie nie ustanawia roszczenia o ustanowienie konkretnych dni wolnymi od pracy ani nawet ich wymiaru. Sensem regulacji jest bowiem nałożenie na ustawodawcę obowiązku określenia dni wolnych od pracy, aczkolwiek zgodnie z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP nie może być naruszona istota prawa do dni wolnych od pracy⁸ – co należy oceniać nie tylko w wymiarze ilościowym (liczba dni), ale też jakościowym (rzeczywista gwarancja nieświadczenia pracy).

⁶ Garlicki, Jarosz-Żukowska 2016, uwaga 13; Sobczyk, Buch 2016, 1483.

⁷ Są także ustawy zasadnicze, które *explicit* gwarantują niedzieli charakter dnia wolnego od pracy, np. nadal obowiązujący art. 139 tzw. konstytucji weimarskiej (Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r. [Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919], https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0002_wrv&objekt=pdf&st=&l=de. [dostęp: 16.10.2023]; zob. też *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf [dostęp: 3.11.2023]) stanowiący: „Niedziela i uznane przez państwo dni świąteczne pozostają pod ustawową ochroną jako dni wolne od pracy i dni duchowej odnowy”.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., K 27/11, OTK-A 2012, Nr 9, poz. 102, pkt III.3.1.

1.2. W świetle ustawodawstwa zwykłego

Ustawodawca zrealizował analizowany tu obowiązek przede wszystkim w art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy⁹. Regulację tę uzupełniają art. 129 i 130 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹⁰, które ustanawiają zasadę przeciętnie 5-dniowego tygodnia pracy, co oznacza, że pracodawca zobowiązany jest zapewnić pracownikowi 2 dni wolne od pracy w tygodniu (od czego są wyjątki). Z całokształtu regulacji kodeksowych – w tym z rozdziału VII „Praca w niedziele i święta” działu szóstego¹¹ (art. 151⁹–151¹² k.p.), który zawiera szeroki katalog wyłączeń, gdy dozwolona jest praca w niedziele i święta (czyli w dni wolne od pracy) – wynika ostatecznie, że, z zastrzeżeniem zachowania 35-godzinnego odpoczynku tygodniowego, to pracodawca ustala, które dni są dla pracownika wolne od pracy, a jeśli jest w stanie to uzasadnić (np. rodzajem świadczonej pracy), może nakazać pracę we wszystkie dni zaklasyfikowane jako wolne od pracy we wspomnianej ustawie z 1951 r. Pewne ograniczenia w obowiązku świadczenia pracy w dni wolne od pracy (zresztą nadal niezbyt szczerne) wprowadziła ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹². Reasumując, obowiązujące w Polsce ustawodawstwo przyjmuje dwa podstawowe założenia w zakresie dni wolnych od pracy: 1) zasadniczo są to 2 dni w tygodniu, w tym niedziela, oraz dni wolne od pracy (określane jako święta¹³) wymienione w ustawie z 1951 r., 2) ostateczna decyzja, choć nie całkiem swobodna, o wyborze, które dni są dniami wolnymi od pracy, należy do pracodawcy. I taka jest powszechna

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1920, dalej: ustawa z 1951 r. Katalog świąt katolickich będących dniami wolnymi od pracy zawarty w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 z późn. zm., dalej: u.s.p.k.k.) należy traktować nie tyle jako *superfluum* (w istocie nie poszerza katalogu dni wolnych od pracy), lecz jako dodatkową gwarancję ustawową, że dni wymienione w przywołanym art. 17 ust. 1 zachowają taki charakter, niezależnie od zmian w innych ustawach (czemu służyć ma także art. 17 ust. 2, zgodnie z którym zmiana ust. 1 wymaga uprzedniego uzgodnienia między Rządem a Konferencją Episkopatu Polski).

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, dalej: k.p.

¹¹ Dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2003 r. Nr 213, poz. 2081, kilkakrotnie nowelizowany.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 158.

¹³ Ostatecznie przeszedł to art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, choć taka wykładnia była stosowana już wcześniej na gruncie przepisów Kodeksu pracy.

praktyka wykładni i stosowania przepisów ustawowych regulujących materię dni wolnych od pracy, która w świetle art. 66 ust. 2 Konstytucji RP nie budzi wątpliwości (inna rzecz, że w świetle przywołanego przepisu ustawy zasadniczej, przy założeniu zachowania przeciętnie 5-dniowego tygodnia pracy, trudno wyobrazić sobie obniżenie standardu poniżej konstytucyjnie dopuszczzonego poziomu).

1.3. W świetle Konkordatu

Stosunkowo szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego w analizowanym obszarze przekłada się również na daleko idącą swobodę w zaciąganiu zobowiązań międzynarodowych przez Rzeczpospolitą Polską w tym zakresie, ponieważ ramy dla regulacji podkonstytucyjnej pozostają tu całkiem znaczne. Tak jak ustawodawca – na gruncie art. 66 ust. 2 Konstytucji RP – może z dużą dowolnością merytoryczną realizować obowiązek uregulowania sposobu korzystania z prawa do dni wolnych od pracy, tak samo jest to dopuszczalne w drodze umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (ze względu na art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji RP należy uznać, że tylko po przyjęciu w tej procedurze umowa o takiej treści może stać się częścią polskiego porządku prawnego). Skorzystanie przez prawodawcę z tej możliwości unormowania rozważanej kwestii – jak właśnie w przypadku art. 9 Konkordatu – będzie miało jednak konsekwencje dla ustawodawcy zwykłego, zawężając jego swobodę regulacyjną¹⁴. Jest tak ze względu na hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, której konsekwencją jest niedopuszczalność uchylania ani modyfikowania za pomocą ustaw przepisów umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Co więcej, to właśnie Konkordat, jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ma wyższą moc prawną niż ustawa. W konsekwencji każda ustawa musi być zgodna z Konkordatem, co gwarantuje art. 188 pkt 2 Konstytucji RP (pierwszeństwo obowiązywania Konkordatu nad ustawą). Ponadto na mocy art. 91 ust. 1 Konstytucji RP przepisy

¹⁴ Florczak-Wątor 2019, 224. Warto zauważyć, iż spośród komentatorów ustawy zasadniczej jest to bodaj jedyny przypadek, gdy przy omawianiu swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego odnotowano obowiązek poszanowania art. 9 Konkordatu.

Konkordatu są stosowane bezpośrednio, chyba że stosowanie tej umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie jest uzależnione od wydania ustawy, co w rozważanym przypadku nie ma miejsca, zarówno ze względu na brak stosownej klauzuli w tekście traktatu, jak i ze względu na treść art. 9 ust. 1 Konkordatu, który jest na tyle precyzyjny, że nadaje się do bezpośredniego stosowania. Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP – w procesie stosowania prawa – Konkordat cieszy się pierwszeństwem przed ustawą, jeżeli tej nie da się z nim pogodzić. Oznacza to, że sąd rozpatrujący konkretną sprawę może, a nawet powinien, odmówić zastosowania konkretnego przepisu ustawy, np. Kodeksu pracy, jeśli uzna, że tego przepisu nie da się pogodzić z Konkordatem. Ustanowiona w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP reguła kolizyjna czyni bowiem sytuację sprzeczności (merytorycznej niezgodności) ustawy z umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie zasadniczo różną od przypadku niezgodności ustawy z Konstytucją, gdy sąd (podlegający ustawie na mocy art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) jest obowiązany do zadania (zgodnie z art. 193 Konstytucji RP) pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego (TK) – natomiast w przypadku niezgodności z umową międzynarodową może to uczynić, ale nie musi. Ponadto z art. 9 Konstytucji RP wynika ciążący na władzy publicznej obowiązek przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego, co w szczególności należy odnieść do wszystkich umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, w tym Konkordatu (aczkolwiek w obliczu wyżej przedstawionych szczegółowych przepisów gwarantujących pierwszeństwo obowiązywania i stosowania Konkordatu przed ustawą konsekwencje tej zasady ustrojowej jawią się bardziej na płaszczyźnie argumentacyjnej niż normatywnej). W rezultacie należy podkreślić, że dla wykładni Konkordatu – czy jakiegokolwiek innego traktatu tej rangi – irrelevantna pozostaje okoliczność, iż na gruncie ustawodawstwa zwykłego termin „dzień wolny od pracy” jest lub może być rozumiany inaczej, niż wynika to z egzegezy przepisów Konkordatu z 1993 r.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.¹⁵ „Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać

¹⁵ Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, zał.

użyтым w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu”. Zwykle znaczenie zwrotu „wolne od pracy” („dni wolne od pracy”) to ni mniej, ni więcej, jak tylko dni, w których pracownik (każda osoba pracująca, nie tylko zatrudniony) nie ma obowiązku wykonywania pracy zarobkowej. Innymi słowy, są to dni, w których nie można być zobowiązanym do świadczenia pracy, niezależnie od stosunku prawnego, w ramach którego jest ona świadczona. Jak trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, użyte w Konkordacie wyrażenie „wolne od pracy” oznacza „wolne od obecności w zakładzie pracy i świadczenia przez pracowników obowiązkowych zajęć w tych zakładach za wynagrodzeniem”¹⁶. Do tych samych rezultatów prowadzi zresztą wykładnia językowa art. 9 ust. 1 Konkordatu i jako taka nie budzi wątpliwości natury logicznej (na marginesie warto dodać, że wykładnia literalna – bez kontekstu systemowego – przepisów ustawy z 1951 r. prowadzi do tożsamych rezultatów).

Trudno bowiem uznać, aby Strony rozważanej tu bilateralnej umowy międzynarodowej, zwłaszcza Stolica Apostolska, postrzegą termin „wolne od pracy” w sposób odmienny od przyjętego w tradycji i doktrynie Kościoła Katolickiego, zgodnie z którą w niedziele i święta należy powstrzymać się od prac niekoniecznych, w szczególności wykonywania pracy zarobkowej (kan. 1246–1248 Kodeksu Prawa Kanonicznego¹⁷; Katechizm Kościoła Katolickiego¹⁸, nr 2193). Podkreślić należy, iż z pozostałych przepisów Konkordatu nie wynika żadna norma prawna, która uzasadniałaby konieczność modyfikacji zarysowanej tu interpretacji terminu kluczowego dla ustalenia pełnej treści normatywnej art. 9 ust. 1 Konkordatu. Nie sposób przypisać również Stronie polskiej zamiaru nadania pojęciu „wolne od pracy” znaczenia innego niż wynikający z reguł języka polskiego i przyjęty w tradycji katolickiej. Podkreślenia wymaga, że wolne od pracy są zarówno i w tym samym stopniu niedziele, jak i wskazane dni świąteczne. Tekst art. 9 ust. 1 Konkordatu nie tylko bowiem nie daje podstaw do dyferencjacji dni wolnych od pracy na przeznaczone do wypoczynku i do świętowania¹⁹ (podobnie jak

¹⁶ Krukowski 1999, 125.

¹⁷ „Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus” [25.01.1983]. *Acta Apostolicae Sedis* 75(cz. 2): 1–317; tekst polski: [b.a.]. 1984. *Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski*. Poznań: Pallottinum.

¹⁸ [b.a.]. 2018. *Katechizm Kościoła katolickiego*. Poznań: Pallottinum.

¹⁹ Na ten podział zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 14 listopada 2001 r. (III ZP 20/01, OSNP 2003, Nr 6, poz. 141), do czego aprobowując odniósł się Trybunał

art. 66 ust. 2 Konstytucji RP), lecz nakazuje traktować je jako jedną kategorię: „wolne od pracy”, co stanowi pewną nowość normatywną w stosunku do woli ustrojodawcy, którą to nowość normatywną ustawodawca zwykły jest jednak obowiązany bezwzględnie respektować.

Oczywiście ustanowienie w art. 9 ust. 1 Konkordatu katalogu dni wolnych od pracy nie może być interpretowane jako całkowity zakaz pracy w niedziele i wymienione tam dni świąteczne, ponieważ istnieją zawody, których przedstawiciele muszą lub powinni wykonywać swoje obowiązki każdego dnia, ze względu np. na bezpieczeństwo państwa czy porządek publiczny (jak policjanci, strażacy, ratownicy medyczni, lekarze w szpitalu, ale już nie w przychodni). Niemniej w świetle rozważanego przepisu zakaz pracy stanowi zasadę, od której dopiero mogą być ustanawiane wyjątki. Ustawodawca, zezwalając pracodawcy na ukształtowanie tygodnia pracy w taki sposób, aby obejmował również dni wolne od pracy, musi każdorazowo wykazać konieczność ograniczenia w korzystaniu z przyznanego wszystkim pracującym²⁰ na mocy art. 9 ust. 1 Konkordatu prawa do konkretnych dni wolnych od pracy. W związku z brakiem klauzuli limitacyjnej w tekście Konkordatu wydaje się, że można przyjąć, iż w warunkach demokratycznego państwa prawnego uniwersalnym mechanizmem pozwalającym na rozstrzygnięcie tego rodzaju konfliktów jest zasada proporcjonalności. W konsekwencji treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można uznać za

Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 października 2012 r. (K 27/11, OTK-A 2012, Nr 9, poz. 102, pkt III.3.1), aczkolwiek należy pamiętać, że oba organy władzy sądowniczej analizowały stan prawny wynikający z ustawy, a rzeczywistość na gruncie Kodeksu pracy niedziela nie jest świętem (dniem służącym do świętowania), lecz dniem wolnym (służącym do wypoczynku). Warto także zaznaczyć, że TK w przywołanym judykacie wyraźnie podkreślił, że w kręgu kultury chrześcijańskiej funkcja niedzieli nie była zasadniczo tożsama z rolą dnia wolnego od pracy, gdyż jest ona świętem.

²⁰ Artykuł 9 Konkordatu nie jest jedynym przykładem przepisu tej umowy międzynarodowej, z którego wynikają normy prawne dotyczące nie tylko organów władzy publicznej, Kościoła Katolickiego czy katolików, lecz również innych podmiotów prawa; przeczy to stanowisku wyrażanemu czasem w doktrynie jakoby konkordat ze swej istoty skierowany był wyłącznie do tych ostatnich (np. Pietrzak 1994, 19). Innym przepisem tego rodzaju jest art. 12 ust. 1 Konkordatu, który gwarantuje każdemu prawo do edukacji religijnej w szkole (dopiero kolejne ustępy art. 12 dotyczą nauczania religii katolickiej). Przypomnieć trzeba, że Konkordat jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza, że nie ma podmiotu prawa, który nie mógłby być adresatem normy prawnej rekonstruowanej z postanowień Konkordatu. O kręgu adresatów danej normy prawa powszechnie obowiązującego każdorazowo decyduje prawodawca, czyli podmiot stanowiący normę prawną, określając hipotezę, w tym zakreślając krąg adresatów, danej normy prawnej.

wystarczający drogowskaz dla ustawodawcy w tym zakresie (swoiste „stosowanie odpowiednio”).

Powtórzyć trzeba, że ograniczenia prawa do dnia wolnego od pracy muszą zachować charakter wyjątkowy, podyktowane koniecznością zapewnienia poszanowania innych wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* tych wyjątkowych sytuacji dotyczących obowiązku świadczenia pracy w niedziele i dni świąteczne, czyli w dni wolne od pracy w rozumieniu art. 9 Konkordatu, nie można interpretować rozszerzająco, szczególnie w oparciu o przesłankę praw i wolności innych osób, gdyż doprowadziłyby to nadmiernej ingerencji w prawo każdego do tych konkretnych dni wolnych od pracy, a ostatecznie mogłyby naruszyć wręcz istotę zapisanego w Konkordacie prawa. Również w świetle zasady *in dubio pro libertate* nie można uzasadniać dalszego rozszerzania kręgu pracowników zobowiązanych do świadczenia pracy w ramach stosunku pracy lub na innej podstawie, np. o pracowników biur i urzędów, zatrudnionych u pracodawców trudniących się handlem, pracowników oświaty czy nauczycieli akademickich, gdyż nie znajduje to uzasadnienia w świetle obiektywnych wymogów bezpieczeństwa, porządku publicznego, moralności publicznej czy życia i zdrowia innych ludzi, czyli nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym.

Podkreślić również należy, że fraza „wolne od pracy” nie może być rozumiana tylko jako gwarancja podejmowania pracy w tym dniu za wyższym wynagrodzeniem czy na specjalnych warunkach, korzystniejszych niż praca w pozostałe dni, tj. „niewolne od pracy”. Oczywiście tego rodzaju rozwiązania prawne mogą być wprowadzane, lecz nie jako element „zniechęcający” pracodawców do zlecania pracy pracownikom w niedziele i dni świąteczne czy służący podkreśleniu specjalnego ich charakteru, ale jako swoistą rekompensatę dla tych osób, które ze względu na obiektywne wymogi bezpieczeństwa, porządku publicznego, moralności publicznej czy życia i zdrowia innych ludzi są zobowiązane do świadczenia pracy w niedziele i święta. Podobnie zapewnienie na poziomie ustawowym ogólnej gwarancji pracowniczej, np. co drugiej czy co trzeciej niedzieli wolnej od pracy, nie jest rozwiązaniem wystarczającym dla zapewnienia należytej realizacji art. 9 Konkordatu. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne, a czasem nawet konieczne, w sytuacji gdy ze względu na obiektywne wymogi bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, moralności publicznej, życia i zdrowia

innym ludzi niezbędne jest, aby wykonujący dany zawód byli zobowiązani do pracy. Wówczas rzeczywiście wprowadzenie ilościowego limitu dni wolnych od pracy w rozumieniu art. 9 Konkordatu jest chyba jedynym sposobem optymalnego wykonania tego przepisu przez ustawodawcę.

2. Charakter katalogu

Z konstrukcyjnego punktu widzenia wykaz dni świątecznych zawarty w art. 9 ust. 1 Konkordatu jest katalogiem zamkniętym, więc wydawałoby się, że przepis jest jednoznaczny i nie rodzi problemów interpretacyjnych. Pierwsza wątpliwość interpretacyjna pojawia się w związku z pytaniem, czy ten wykaz ma walor ekskluzywny, tzn. wolne od pracy są tylko dni wyliczone w art. 9, czy ów katalog pełni funkcję gwarancyjną, czyli wskazuje, które dni na pewno są wolne od pracy, ale nie wyklucza, aby w polskim porządku prawnym także innym datom nadać przymiot dnia wolnego o pracy. Zagadnienie to nie jest bynajmniej czysto teoretyczne, ani nawet potencjalne, ponieważ w polskim porządku prawnym, jak wspomniano wcześniej, obowiązuje również inny katalog dni wolnych od pracy, który jest zawarty w art. 1 ustawy z 1951 r.²¹ i obejmuje większą liczbę dni; zresztą różnica ta występowała już w dniu wejścia Konkordatu w życie, a nawet w dniu jego podpisania (były i nadal są to: 1 maja, 3 maja, pierwszy dzień Zielonych Świątek i 11 listopada, a od 2010 r. także 6 stycznia²²).

Wykładnia językowa art. 9 ust. 1 Konkordatu pozwala stwierdzić, że z dostrzeżonej rozbieżności między katalogami nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków. Skoro art. 9 ust. 1 Konkordatu nie zawiera słowa „tylko”, to – w istocie pozorną – sprzeczność między obydwoma aktami normatywnymi należy przezwyciężyć, przyjmując gwarancyjny charakter zawartego w umowie międzynarodowej katalogu dni wolnych od pracy. Artykuł 9 ust. 1 Konkordatu należy zatem rozumieć w ten sposób, że stanowi zapewnienie, iż wszystkie wymienione tam dni – w tym niedziele – są w Polsce dniami wolnymi od pracy. Podkreślić trzeba, że zapewnienie

²¹ Kolejny katalog, parcyjny, zawarty jest, jak już była o tym mowa, w art. 17 ust. 1 u.s.p.k.k. i do 2010 r. (ustanowienie 6 stycznia – Święta Trzech Króli) był zbieżny z art. 9 ust. 1 Konkordatu.

²² Dodany przez art. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2010 r. Nr 224, poz. 1459.

to – oprócz charakteru zobowiązania prawnomiędzynarodowego Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 9 Konstytucji RP – ma rangę przepisu prawa o mocy ponadustawowej. Zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji RP Konkordat jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma wyższą moc prawną niż ustawa, a zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP cieszy się pierwszeństwem stosowania.

Poważny cień na przedstawione przed chwilą rozumienie art. 9 ust. 1 Konkordatu rzuca kolejny ustęp tego przepisu, po którego lekturze w ogóle ujawniają się zasadnicze trudności interpretacyjne. Przepis brzmi następująco: „Rozszerzenie powyższego wykazu może nastąpić po porozumieniu Układających się Stron”. W tym miejscu wypada zgodzić się z opinią, że przepis ten sam w sobie nie jest precyzyjnie sformułowany²³ i może być różnie rozumiany, w zależności od zastosowanego wariantu interpretacyjnego.

2.1. Artykuł 9 ust. 2 – wykładnia „minimalistyczna”

W „wariacie minimalistycznym” – jak się zdaje, najbardziej rozpowszechnionym w doktrynie – z przepisu tego wynika tylko tyle, że zmiana treści art. 9 ust. 1 Konkordatu (rozszerzenie gwarancji statusu dnia wolnego od pracy na kolejne dni) wymaga porozumienia obu Stron. Taki rezultat wykładni „pozbawia” jednak ten przepis jakiegokolwiek nowości normatywnej, bo przecież każda zmiana w tekście bilateralnej umowy międzynarodowej wymaga zgody obu Stron, co, po pierwsze, jest rzeczą oczywistą i, po drugie, wynika wprost z art. 27 Konkordatu stanowiącego, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Układającymi się Stronami²⁴ albo uzgodnień między Rządem i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską, co jest ujęciem obejmującym praktycznie każdą formę konsensusu, w tym porozumienie, o którym mowa w art. 9 ust. 2 Konkordatu.

Można by ewentualnie art. 9 ust. 2 Konkordatu odczytać jako *lex specialis* wobec jego art. 27, czyli jako wykluczenie poszerzenia katalogu dni wolnych od pracy w wyniku uzgodnień między Rządem i Konferencją

²³ Czarny 2010, 8.

²⁴ Za koniecznością zawarcia odrębnej umowy międzynarodowej opowiada się m.in. Krukowski 1999, 125; Sobczyk 2013, 291–292.

Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską i zastrzeżenie tej kwestii do wyłącznej decyzji Układających się Stron. Tyle że wówczas modyfikacja „w drugą stronę”, czyli zawężenie katalogu (co należy ocenić jako ingerencję dalej idącą) byłoby dopuszczalne także w drodze uzgodnień między Rządem i Konferencją Episkopatu Polski, czyli na podstawie art. 27 Konkordatu, bo art. 9 ust. 2 tej kwestii literalnie nie obejmuje, aczkolwiek konieczność uzyskania przez Konferencję Episkopatu Polski upoważnienia od Stolicy Apostolskiej czyni ten wariant wykładni w gruncie rzeczy zbieżnym z „wariantem minimalistycznym” (chyba żeby przyjąć *contra verba legis*, że „poszerzenie” w rozumieniu art. 9 ust. 2 Konkordatu oznacza każdą zmianę albo uznać, iż uszczuplenie katalogu z art. 9 ust. 1 Konkordatu w ogóle jest niedopuszczalne, bo nie jest to ani nowe, ani dodatkowe rozwiązanie – oba warianty budzą jednak poważne zastrzeżenia na gruncie wykładni językowej).

2.2. Artykuł 9 ust. 2 – wykładnia „literalna”

Na takiej konkluzji w zasadzie można by proces egzegezy zakończyć, ale wykładnia, której rezultaty w praktyce każą traktować art. 9 ust. 2 Konkordatu *per non est*, budzi jednak pewne zastrzeżenia skłaniające ku dalszym poszukiwaniom sensu tego przepisu (zawartej w nim nowości normatywnej). Pozostając na gruncie podejścia literalnego, można bowiem przyjąć także drugi wariant interpretacyjny („wariant literalny”), w którym kluczowe jest znaczenie słowa „rozszerzenie”. W tej perspektywie katalog dni wolnych od pracy nabiera charakteru nie tylko gwarancyjnego, ale przede wszystkim ekskluzywnego. W konsekwencji przyjąć należy, iż bez porozumienia ze Stolicą Apostolską nie jest dopuszczalne rozszerzenie katalogu dni wolnych od pracy w ogóle²⁵.

Takie podejście każe również zwrócić uwagę, że termin „rozszerzenie” może być rozumiany wężej, czyli jako obejmujący poszerzenie wykazu dni wolnych od pracy o nowe dni w stosunku do stanu prawnego obowiązującego w dniu wejścia Konkordatu w życie (tylko *pro futuro*). Termin ten może być także rozumiany szerzej, co oznaczałoby, że porozumienie ze Stolicą Apostolską wymagane jest również, aby utrzymać charakter dnia wolnego

²⁵ Zwraca na to uwagę Czarny 2010, 8.

od pracy w odniesieniu do takich dat, jak np. 1 maja czy 11 listopada, które znajdują się poza katalogiem zawartym w art. 9 ust. 1 Konkordatu, a były dniami wolnymi od pracy przed 25 kwietnia 1998 r. Przy węższym rozumieniu wyrazu „rozszerzenie” porozumienie ze Stolicą Apostolską byłoby zatem konieczne tylko wobec tych dni wolnych od pracy, które ustanawiano po 25 kwietnia 1998 r. Z kolei za szerszym rozumieniem wyrazu „rozszerzenie” przemawia hierarchiczny system źródeł prawa w Polsce, zgodnie z którym każda ustawa musi być zgodna z Konkordatem jako umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (wynika to z art. 188 pkt 2 Konstytucji RP), niezależnie od daty uchwalenia.

2.3. Artykuł 9 ust. 2 – wykładnia „*contra legem*”

Zaprezentowane powyżej rezultaty wykładni językowej budzą na tyle poważne wątpliwości, iż należy je odrzucić, a na art. 9 ust. 2 Konkordatu spojrzeć z perspektywy wykładni celowościowej. W tym wariantcie interpretacyjnym można wyróżnić dwa podtypy. Pierwszy z nich wydaje się najbardziej niekorzystny dla Kościoła Katolickiego spośród wszystkich teoretycznych wariantów interpretacyjnych art. 9 ust. 2 Konkordatu, drugi zaś – najbardziej korzystny. Pierwszy – posiadający pewne grono zwolenników²⁶ – opiera się na założeniu, że ustanowione w polskim prawie dni wolne od pracy dzielą się na te o konotacjach religijnych i pozbawione tego rodzaju proveniencji (takie „święta katolickie” i „święta państwowe”). Do tych o konotacjach religijnych miałyby stosować się tryb z art. 9 ust. 2 Konkordatu, a w pozostałych przypadkach swobodnie mógłby decydować ustawodawca. Samo założenie nie jest oczywiście pozbawione podstaw faktycznych (różne są przyczyny ustanowienia danego dnia świętem), a skutki jego przyjęcia same w sobie stanowią alternatywę dla wykładni literalnej. Niemniej proponowana dychotomia dni wolnych od pracy cechuje jedna zasadnicza wada i to o charakterze dyskwalifikującym – nie znajduje żadnych podstaw normatywnych i w istocie jest to wykładnia *contra legem*. Ani Konstytucja, ani Konkordat, ani polskie ustawodawstwo nie rozróżnia bowiem dni wolnych od pracy z przyczyn religijnych i dni wolnych od pracy z przyczyn innych (a jeżeli już doszukiwać się jakiegoś podziału dni wolnych od pracy, to ze względu na moc prawną

²⁶ Np. Borecki 2012, 29–30; Czarny 2010, 8.

aktu ustanawiającego). Jak wykazano przy egzegezie pojęcia „wolne od pracy”, polski ustawodawca rzeczywiście wyróżnia w zbiorze dni wolnych od pracy podzbiór „święta” (obok niedziel i dni wolnych ustalonych przez pracodawcę), ale ów podzbiór pozostaje wewnątrznie niepodzielony, w szczególności brak jest podstaw normatywnych dla dalszych podziałów, np. na święta świeckie czy katolickie. Rzeczywiście art. 17 ust. 1 u.s.p.k.k. posługuje się pojęciem świąt katolickich, lecz określenie to nie wprowadza żadnych różnic w statusie prawnym dni zaliczonych do „świąt katolickich” w stosunku do pozostałych dni wolnych od pracy, które wymienia ustawa z 1951 r., w szczególności skutki prawne „świąt katolickich” są identyczne dla wszystkich, zarówno katolików, jak i niekatolików. Podkreślenia wymaga, że niezależnie od brzmienia art. 17 ust. 1 u.s.p.k.k. każde „święto katolickie” jest wymienione w ustawie z 1951 r. jako dzień wolny od pracy, a nie jako „święto katolickie”. Na marginesie warto zaznaczyć, że redakcja art. 17 ust. 1 *in initio* u.s.p.k.k. pozwala za święto uznać także niedzielę. Zresztą nawet gdyby ustawodawca wyraźnie odróżnił święta religijne od państwowych (na co Konstytucja RP zezwala), a zwłaszcza nadał tej dyferencjacji skutki prawne, dla interpretacji Konkordatu nie miałyby to żadnego znaczenia, ponieważ ten traktat nie zna takiego podziału.

W rozwinięciu krytykowanej tu koncepcji podjęto także próbę wykazania, że zawarty w art. 9 Konkordatu wykaz dni świątecznych jest związany z wolnością sprawowania kultu (art. 8 Konkordatu) oraz swobodą pełnienia misji przez Kościół Katolicki, bez względu na obrządek (art. 5 Konkordatu)²⁷. Samo w sobie nie jest to spostrzeżenie bezzasadne²⁸, ale tekst traktatu nie daje podstaw do takiego wniosku, a jest wręcz przeciwnie, bo art. 8 Konkordatu wprost odsyła do art. 5, a nie do art. 9. Wykładnia systemowa przywołanych przepisów Konkordatu nakazuje zatem przyjąć, iż wskazany w art. 9 katalog dni wolnych od pracy nie ma charakteru li tylko związanego ze sprawowaniem kultu i nie jest „służebnym przedłużeniem” wobec poszczególnych aspektów wolności religijnej gwarantowanej w Konkordacie, lecz stanowi samodzielną regulację wyrażającą odrębną

²⁷ Czarny 2010, 8.

²⁸ Dzień wolny od pracy służyć może również realizacji wolności religii i może być postrzegany jako gwarancja tej wolności, więc w tym sensie zgodzić się należy, że „[...] z ochroną wolności kultu wiąże się poszanowanie dni świątecznych jako dni wolnych od pracy zarobkowej”. Krukowski 2019, 259.

treść normatywną w postaci katalogu dni wolnych od pracy – czyli dni, w których gwarantuje się wolność od obowiązku świadczenia pracy – oczywiście kompatybilną z pozostałymi przepisami Konkordatu, ale z nimi niezwiązanymi w sposób konieczny. Na mocy Konkordatu bowiem pracujący ma zagwarantowany dzień wolny od pracy niezależnie, czy tego dnia będzie uczestniczył w kulcie sprawowanym przez Kościół Katolicki, czy nie; wolne od pracy nie jest również uzależnione od jego wyznania.

Na marginesie można zauważyć, że niemająca podstaw normatywnych dyferencjacja świąt na katolickie i państwowe (świeckie) wywołuje kolejne trudności interpretacyjne (kwalifikacyjne). Czy ustanowienie 3 maja dniem wolnym od pracy ma wyłącznie związek z ułatwieniem sprawowania kultu, a może służy celowi świeckiemu (państwowemu)? Wszak już w dniu podpisywania Konkordatu rocznica uchwalenia pierwszej polskiej Konstytucji z 1791 r. stanowiła w Kościele Katolickim ważną Uroczystość Najświętszej Maryi Panny Królowej Polski. Podobny charakter ma – dla odmiany wymieniona w Konkordacie – data 15 sierpnia: rocznica bitwy warszawskiej, która w 1920 r. ocaliła niepodległość Odrodzonej Rzeczypospolitej i uchroniła II RP przed totalitarnym ustrojem komunistycznym, a jednocześnie Uroczystość Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny będącą świętem nakazanym w Kościele Katolickim. Trudno też przyjąć, iż polski prawodawca, który zobowiązany jest do zapewnienia jak najpełniejszego urzeczywistnienia wolności konstytucyjnych, od zgody innego podmiotu prawa międzynarodowego (nawet jeśli to Stolica Apostolska) uzależnił poszerzenie sposobów mających na celu pełniejsze korzystanie z jednej z podstawowych wolności gwarantowanych konstytucyjnie, a jednocześnie był odpowiedzialny za ustanawianie świąt katolickich.

2.4. Artykuł 9 ust. 2 – wykładnia „funkcjonalna”

Przedstawiając kolejny wariant interpretacyjny, a ściślej zapowiedziany wcześniej podtyp wykładni celowościowej, należy zadać pytanie o funkcję art. 9 ust. 2 Konkordatu. Analizując ten przepis przez pryzmat rzeczywistych zmian, jakie w sytuacji obu Stron umowy wywołuje, należy zauważyć, iż

Stronie polskiej tak naprawdę niczego nie gwarantuje²⁹. Zarówno bowiem przed, jak i po wejściu w życie Konkordatu, ustanowienie w Polsce nowego dnia wolnego od pracy wymaga decyzji ustawodawcy. Artykuł 9 ust. 2 Konkordatu nic w tym zakresie nie zmienia – nadal jest to materia ustawowa. Natomiast Stolica Apostolska niewątpliwie uzyskała uprawnienie do wpływu na decyzję Strony polskiej, którym wszak wcześniej nie dysponowała. Wpływ ten przejawia się w formie każdorazowej zgody (bez zgody nie ma porozumienia, o którym mowa w art. 9 ust. 2 Konkordatu), która może być jednak dorozumiana i nie musi przybierać postaci pisemnych manifestacji. *Notabene* dotychczasowa praktyka stosowania Konkordatu w tym zakresie zdaje się podążać właśnie w tym kierunku³⁰. Skoro zgoda może być dorozumiana, to dopiero zamanifestowanie sprzeciwu przez Stolicę Apostolską skutkowałoby niedopuszczalnością poszerzenia (*de facto* jakiegokolwiek zmiany w stosunku do *status quo*) katalogu dni wolnych od pracy, czyli brakiem porozumienia w rozumieniu art. 9 ust. 2 Konkordatu. Wymóg dorozumianej zgody dotyczy oczywiście każdego nowego dnia wolnego od pracy, niezależnie od jego proveniencji (świecka, konfesyjna, unijna, inna). Abstrahując od stopnia ewentualnej kontrowersyjności przedstawionej tu interpretacji (a podobno nie ma nic bardziej kontrowersyjnego niż prawda), która nawet jak na wykładnię funkcjonalną „odbiega” dość daleko od litery Konkordatu, należy zaznaczyć, że to właśnie wobec niej można postawić najmniej zarzutów z teoretycznego i zdroworoządkowego punktu widzenia. Podkreślenia wymaga przede wszystkim to, że ten wariant interpretacyjny jako jedyny pozwala na odnalezienie w przepisie art. 9 ust. 2 Konkordatu nowości normatywnej, czyli treści, która nie wynika z innych postanowień tej umowy międzynarodowej.

²⁹ Zob. Góralski 2009b, 157–164. Wśród gwarancji złożonych państwu polskiemu przez Stolicę Apostolską w Konkordacie z 1993 r. W. Góralski trafnie nie wymienia porozumienia, o którym mowa w art. 9 ust. 2 Konkordatu.

³⁰ Ustanowienie 6 stycznia – święta Trzech Króli – dniem wolnym od pracy (świętem) ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw odbyło się bez formalnych (pisemnych) porozumień między Stronami Konkordatu (czy nawet Rady Ministrów i Konferencji Episkopatu Polski), co zostało krytycznie przyjęte w doktrynie jako naruszenie Konkordatu (zob. szerzej Sobczyk 2013, 291–293; Czarny 2010, 2, 7–13), choć w istocie jest to kwestia wyboru wykładni art. 9 Konkordatu, ponieważ do naruszenia umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską doszłoby tylko w przypadku przyjęcia niektórych interpretacji dyskutowanego przepisu (opisanych powyżej i określonych jako „minimalistyczna”, „literalna” i „*contra legem*”).

Zakres zastosowania zaprezentowanej tu koncepcji swoistego „weta” Stolicy Apostolskiej można by zawęzić, gdyby przyjąć, że w polskim porządku prawnym dzień wolny od pracy w rozumieniu art. 9 Konkordatu nie jest tym samym co dzień wolny od pracy w rozumieniu ustawy z 1951 r. W konsekwencji „konkordatowe” dni wolne od pracy cechowałyby się bardziej wygórowanym standardem ochrony przed obowiązkiem pracy (takie dni „rzeczywiście wolne do pracy”) niż te ustawowe dni wolne do pracy, w przypadku których zobowiązanie do świadczenia pracy byłoby szerzej dopuszczalne (np. handel 1 maja). Tak ukształtowana dychotomia nie narusza art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, niemniej jest trudna do pogodzenia z perspektywy podstawowej dyrektywy wykładni językowej w postaci zakazu wykładni homonimicznej, zgodnie z którą tym samym zwrotom nie należy nadawać różnych znaczeń³¹.

2.5. Artykuł 9 ust. 2 – wykładnia „legalna”

W uzupełnieniu powyższych rozważań trzeba jeszcze koniecznie wskazać jedną możliwość rozwikłania zagadki znaczenia normatywnego art. 9 ust. 2 Konkordatu, która ma wymiar bardziej praktyczny niż normatywny, lecz jednocześnie zasadniczo autorytatywny z prawnego punktu widzenia. Wynika ona z art. 28 Konkordatu, który brzmi: „Układające się Strony będą usuwać na drodze dyplomatycznej zachodzące między nimi różnice dotyczące interpretacji lub stosowania niniejszego Konkordatu”. Wyposażenie Układających się Stron, tj. Stolicy Apostolskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, na mocy zacytowanego przepisu w kompetencję do dokonywania wykładni legalnej Konkordatu pozwala im – w przypadku osiągnięcia konsensusu – na wybór któregoś z wariantów interpretacyjnych wyżej przedstawionych (lub ewentualnie innego), przy czym dotychczasowa praktyka³² pozwala postawić hipotezę, że „szala zwycięstwa” przechyliła się w kierunku wykładni przedstawionej tu jako ostatnia, czyli domniemanej zgody Stolicy Apostolskiej (wyraźny sprzeciw jako brak porozumienia), aczkolwiek nie należy bagatelizować szans „wykładni minimalistycznej”, bo choć jest wykładnią

³¹ Zob. szerzej Morawski 2010, 119–121.

³² Zgodnie z art. 31 ust. 3 lit. b Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. przy interpretacji umowy międzynarodowej łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji.

w gruncie rzeczy *per non est*, to przemawia za nią „ukryty urok prostoty” wykładni językowej (i raczej dominujące stanowisko doktryny).

Konkluzje

Przede wszystkim trzeba zdecydowanie zaznaczyć, że art. 9 Konkordatu nie zawiera wykazu świąt katolickich, które niejako przy okazji są dniami wolnymi od pracy, lecz konstruuje katalog dni wolnych od pracy, który jest skuteczny *erga omnes*. Innymi słowy, nie jest alternatywą dla prawa kanonicznego ustalającego listę dni świątecznych nakazanych ani tym bardziej listę uroczystości, lecz przepisem prawa powszechnie obowiązującego stanowiącym zapewnienie, iż wszystkie wymienione tam dni, w tym niedziele, zachowują charakter dnia wolnego od pracy. Podkreślić trzeba, że gwarancja ta – oprócz charakteru zobowiązania prawnomiędzynarodowego Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 9 Konstytucji RP – ma rangę przepisu prawa o mocy ponadustawowej i cieszy się pierwszeństwem stosowania przed ustawą. W konsekwencji ustawodawca zwykły, określając sposób korzystania z konstytucyjnego prawa do dni wolnych od pracy, pomimo szerokiej swobody danej przez ustrojodawcę w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, jest zobligowany do uwzględnienia treści normatywnych wynikających z art. 9 Konkordatu, które sprowadzają się w gruncie rzeczy do trzech kwestii.

Po pierwsze, użyta w art. 9 Konkordatu fraza „wolne od pracy” gwarantuje, że w wymienione w tym przepisie dni nie można być zobowiązanym do świadczenia pracy. Jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych sytuacjach (obiektywne wymogi bezpieczeństwa, porządku publicznego, moralności publicznej czy życia i zdrowia ludzi) praca w dni wolne od pracy może być dopuszczalna (czasem konieczna), lecz do nich z pewnością nie zalicza się m.in. prowadzenia każdego rodzaju działalności handlowej czy gospodarczej. Po drugie, ustawodawcy zwykłemu nie wolno wykreślać z listy dni wolnych od pracy tych wszystkich, które są objęte gwarancją art. 9 ust. 1 Konkordatu, czyli również niedziel. I wreszcie po trzecie, ustawodawca zwykły może ustanawiać kolejne dni wolne od pracy w rozumieniu art. 9 ust. 1 Konkordatu, lecz, jak należy przyjąć, z zastrzeżeniem kompetencji Stolicy Apostolskiej wynikających z art. 9 ust. 2 Konkordatu (zgoda, w tym dorozumiana).

Bibliografia

- Borecki, Paweł. 2012. *Respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 roku – wybrane problemy*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Czarny, Piotr. 2010. *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy i zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy (druk nr 2992)*, Warszawa, 8 czerwca 2010 r., Opinie Biura Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2992> [dostęp: 16.10.2023].
- Florczak-Wątor, Monika. 2019. Komentarz do art. 66. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, 222–226. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Garlicki, Leszek, Sylwia Jarosz-Żukowska. 2016. Komentarz do art. 66. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 30–86, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik, uwagi 1–20. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Góralski, Wojciech. 2009a. „Gwarancje harmonijnego kształtowania się wzajemnych relacji Państwa Polskiego i Kościoła katolickiego w Konkordacie z 1993 roku”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2: 65–86.
- Góralski, Wojciech. 2009b. „Gwarancje złożone państwu polskiemu przez Kościół Katolicki w konkordacie z 1993 r.”. W: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. Dariusz Walencik, 157–164, Katowice–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej.
- Góralski, Wojciech. 2022. „Filozofia Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 roku”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 25: 157–170.
- Góralski, Wojciech, Witold Adamczewski. 1994. *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.* Płock: Płockie Wydawnictwo Diecezjalne.
- Górowska, Beata. 2009a. „Czy konkordat jest respektowany?”. W: *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. Czesław Janik, Paweł Borecki, 87–111. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Górowska, Beata. 2009b. „Specyfika procesu stosowania konkordatu polskiego 1993 r.”. W: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. Paweł Borecki, Andrzej Czohara, Tadeusz J. Zieliński, 266–278. Warszawa: LexisNexis.
- Krukowski, Józef. 1999. *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*. Lublin: Verba.
- Krukowski, Józef. 2008. „Realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym”. W: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, red. Józef Wroczeński,

- Helena Pietrzak, 87–129. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Krukowski, Józef. 2019. „Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską 1993–1998”. W: *Konkordaty Polskie. Historia i teraźniejszość*, red. Józef Krukowski, 147–411. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.
- Misztal, Henryk, Artur Mezglewski, Piotr Stanisław. 2011. *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Morawski, Lech. 2010. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Pietrzak, Michał. 1994. „Zmiany w ustawodawstwie jako konsekwencja ratyfikacji konkordatu”. *Państwo i Prawo* 7/8: 19–25.
- Sobczyk, Arkadiusz, Dominika Buch. 2016. Komentarz do art. 66. W: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, 1478–1486. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sobczyk, Paweł. 2013. *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Trzeciak, Bogusław. 2007. *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i z Polską*. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

