

Właściwy tryb ratyfikacji konkordatu

Autor tekstu: Ryszard Mariusz Małajny

Opinia prof. Ryszarda M. Małajnego nt. właściwego trybu ratyfikacji konkordatu zawartego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską w 1993 r. oraz kręgu podmiotów uprawnionych do ewentualnego zaskarżania jego postanowień do Trybunału Konstytucyjnego (20 listopada 1997 r., Katowice)

I. Właściwy tryb ratyfikacji

1. Konstytucja RP z 2 IV 1997 r. przewiduje, iż umowy międzynarodowe zawierane przez rząd z różnymi kontrahentami mogą być ratyfikowane przez dwa podmioty: Prezydenta i Sejm (jeszcze jedna ewentualność to naród poprzez referendum). W przypadku zajmującego nas konkordatu podmiotem właściwym do ratyfikacji jest Sejm, ponieważ postanowienia tego dokumentu wypełniają dyspozycje aż trzech punktów art. 89 Konstytucji, dotyczące mianowicie: "2) wolności, praw i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji; 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy".

2. Następna kwestia, którą należy rozstrzygnąć, to zagadnienie trybu, w jakim Sejm powinien konkordat ratyfikować bądź odrzucić. Sprawa nie jest tu całkowicie jasna, ponieważ w art. 89. 3 Konstytucji czytamy: „Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa”. Zważywszy, że taka ustawa nie została do tej pory wydana, można uznać *prima facie*, iż sprawa jest nie do rozstrzygnięcia. Takie stanowisko byłoby jednak nieracjonalne z dwóch względów. Wzgląd pierwszy to fakt, iż trudno byłoby sobie wyobrazić wstrzymanie procesu ratyfikacji umów międzynarodowych zawartych przez nasz kraj do czasu uchwalenia stosownej ustawy. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu. Wzgląd drugi z kolei to wskazówka jakiej dostarcza art. 90 Konstytucji. Stanowi on m.in.: "1. RP może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. 2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1 jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów".

Z przepisów tych wynika, iż jest to *lex specialis*, gdyż kwestia przekazania przez RP kompetencji na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego to problem „najcięższego kalibru”. Dlatego też w art. 90 ust. 3 przewidziano możliwość powierzenia ostatecznej decyzji w takich materiałach narodowi w drodze referendum. W każdym razie stąd wniosek, iż w pozostałych sprawach winien obowiązywać bardziej liberalny tryb ratyfikowania umów międzynarodowych. Domniemywać należy, że wymogi ilościowe powinny tu być takie same, jak przy uchwalaniu przez Sejm ustaw, a więc zwykła większość głosów i obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120). Konkludując, tryb ratyfikacji umowy międzynarodowej może być albo liberalny, albo rygorystyczny (art. 90).

Dopiero po tych wstępnych rozważaniach możemy przystąpić do analizy zagadnienia, w którym z tych trybów należałoby ratyfikować konkordat. Odpowiedź na to pytanie uzależniona jest od ustalenia, czy konkordat przewiduje przekazanie organizacji międzynarodowej (w tym wypadku Stolicy Apostolskiej) kompetencji polskich organów państwowych w niektórych sprawach. Otóż w moim przekonaniu postanowienia znajdujące się w dwóch artykułach tego aktu są z takim „transferem” równoznaczne. Dlatego też konkordat winien zostać poddany ratyfikacji w oparciu o procedurę przewidzianą w art. 90 ust. 2, wymagającej m.in. kwalifikowanej większości w obu parlamentarnych izbach.

3. Jeśli chodzi o wspomniane postanowienia konkordatu, które wyrażają zgodę RP na przekazanie Kościołowi Rzymskokatolickiemu reprezentowanemu przez Stolicę Apostolską pewnych kompetencji organów państwowych, to są to normy zawarte w art. 10 oraz w art. 22. Co się tyczy art. 10, to idzie tu o jego dwa pierwsze punkty: "1. Od chwili zawarcia małżeństwo kanoniczne wywiera takie skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie

małżeństwa zgodnie z prawem polskim, jeżeli:
(1) między nupturientami nie istnieją przeszkody wynikające z prawa polskiego,
(2) złożą oni przy zawieraniu małżeństwa zgodne oświadczenie woli dotyczące wywarcia takich skutków

(3) zawarcie małżeństwa zostało wpisane w aktach stanu cywilnego na wniosek przekazany Urzędowi Stanu Cywilnego w terminie pięciu dni od zawarcia małżeństwa (..) 2. Przygotowanie do zawarcia małżeństwa kanonicznego obejmuje pouczenie nupturientów o nierozzerwalności małżeństwa kanonicznego oraz o przepisach prawa polskiego dotyczących skutków małżeństwa".

Z treści powyższych przepisów wynika niedwuznacznie, że duchowni katolicy będą mogli wyręczać urzędy stanu cywilnego. Małżeństwo konstytuuje bowiem akt ślubu, a nie fakt jego późniejszego odnotowania w dokumentach. Innymi słowy, do faktycznego zawarcia małżeństwa dochodzi w wyniku ceremonii ślubnej, zaś jej odzwierciedlenie w dokumentach jest czynnością natury ściśle formalnej. Wobec tego w przypadku osób biorących ślub katolicki ceremonia kościelna ma charakter konstytutywny, natomiast późniejsza rejestracja tego faktu w urzędzie stanu cywilnego ma jedynie charakter deklaratoryjny. *Spiritus movens* w tym wypadku to duchowny, natomiast urzędnikowi stanu cywilnego przypadają jedynie czynności natury notarialnej. Jest to więc przekazanie większości kompetencji urzędów stanu cywilnego w dziedzinie ślubów na rzecz funkcjonariuszy kościelnych. Nie ulega wątpliwości, że w ustawodawstwie wielu państw (m.in. Włoch i Hiszpanii) można zawierać małżeństwa w takiej formie, w jakiej dopuszcza to konkordat w art. 10. Sedno zagadnienia sprowadza się jednak do faktu, że w Polsce do tej pory pełnię kompetencji w tej materii posiadają urzędy stanu cywilnego. Akceptacja rozwiązań zawartych w art. 10 konkordatu doprowadzi zatem do ich ewidentnego uszczuplenia.

4. Drugie postanowienie konkordatu, które powoduje, iż dokument ten winien zostać ratyfikowany w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, to część art. 22. A mianowicie: "2. Przyjmując za punkt wyjścia w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa obowiązujące ustawodawstwo polskie i przepisy kościelne, Układające się Strony utworzą specjalną komisję, która zajmie się koniecznymi zmianami. Nowa regulacja uwzględni potrzeby Kościoła, biorąc pod uwagę jego misję oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce.

3. Władzom państwowym wskazana zostanie instytucja kościelna lub instytucje kościelne kompetentne w sprawach wymienionych w ustępie 2". Sens tego przepisu - zresztą nader osobliwego - jest taki, że w sprawach finansowych Kościoła katolickiego parlament polski utraci prawo samodzielnego ich uregulowania. Jest to wypadek bez precedensu w państwach prawnych współczesnego świata, jako że to legislatura pozostaje wyłącznym podmiotem uprawnionym do decydowania w tej materii, a zwłaszcza w kwestiach podatkowych. Jakkolwiek art. 22 konkordatu nie dokonuje bezpośredniego przekazania tych uprawnień Kościołowi, to jednak zapewnia mu prawo współdecydowania w tej dziedzinie. W tym zatem wypadku państwo dzieli się swymi kompetencjami z organizacją międzynarodową. W związku z tym konkordat winien zostać poddany ratyfikacji w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji.

II. Krąg podmiotów uprawnionych do ewentualnego zaskarżenia postanowień Konkordatu do Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 191 Konstytucji krąg ten jest zróżnicowany. Można wyróżnić, w moim przekonaniu, trzy grupy podmiotów, które mogą zaskarżyć postanowienia konkordatu do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodne z ustawą zasadniczą w razie jego ratyfikowania.

1. Krąg pierwszy obejmuje: Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Premiera, Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, grupę co najmniej 50 posłów oraz grupę co najmniej 30 senatorów.

2. Krąg drugi obejmuje: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych oraz związki wyznaniowe. Trzeba jednak zauważyć, że o ile pierwszy krąg podmiotów może zaskarżyć do Trybunału każde postanowienie konkordatu - *ergo*, przysługuje mu prawo do *sui generis* abstrakcyjnej legitymacji procesowej — o tyle krąg drugi na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji może to czynić jedynie w odniesieniu do tych postanowień, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania; ma więc prawo do *sui generis* legitymacji konkretnej. Przykładowo, może to uczynić legalnie działający związek wyznaniowy, który czuje się dyskryminowany w porównaniu z Kościołem Rzymskokatolickim.

3. Krąg trzeci obejmuje zgodnie z art. 79 i art. 191 ust. 6 osoby fizyczne, których konstytucyjne wolności zostały naruszone wskutek ostatecznego orzeczenia przez sąd lub organ administracji

publicznej o jego konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach na podstawie konkordatu. Gwoli ilustracji, może to uczynić np. właściciel prywatnego szpitala, na którego konkordat nakłada obowiązek zatrudniania kapelana (art. 17 ust. 1).

Opinia wykonana na zlecenie Klubu Parlamentarnego SLD. Kopia z własnego zbioru Czesława Janika.

Ryszard Mariusz Małajny

Ur. 1953. Polski prawnik, jeden z najlepszych specjalistów w zakresie prawa konstytucyjnego, doktryn polityczno-prawnych oraz prawa wyznaniowego. Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego (1975), w 1978 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, w 1986 r. doktora habilitowanego nauk prawnych, w 1987 r. stanowisko docenta, w 1992 r. profesora uczelnianego, w 1994 r. tytuł profesora nauk prawnych, zaś w 2000 r. stanowisko profesora zwyczajnego Uniwersytetu Śląskiego. Członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego i Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego. Ważniejsze publikacje: Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA (1985), Pozycja ustrojowa Kongresu USA, 3 tomy (1991, 1992, 1995), „Mur separacji” - państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki (1992), Trzy teorie podzielonej władzy (2001, 2003).

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 18-11-2003 Ostatnia zmiana: 18-08-2009)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3046) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3046>)

Contents Copyright © 2000-2009 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2009 Michał Przech

Autorem portalu Racjonalista.pl jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielami portalu są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tego portalu i jakiegokolwiek jego części.

Wszystkie strony tego portalu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tego portalu oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tego portalu i nie korzystać z jego zasobów.

Informacje zawarte na tym portalu przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów portalu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej,

w jakiej występuje na portalu. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych portalu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl