

## Tryb ratyfikacji konkordatu

Autor tekstu: **Zdzisław Galicki**

**E**kspertyza prawna prof. Zdzisława Galickiego na temat trybu ratyfikacji konkordatu, a w szczególności: 1) czy Konkordat ma być ratyfikowany według art. 89, czy też według art. 90 Konstytucji; 2) czy tryb z art. 89 wyłącza stosowanie art. 133 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (9 grudnia 1997 r., Warszawa)

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., w swym artykule 29 zawiera następujące postanowienia dotyczące sposobu wyrażenia zgody na związanie się tą umową oraz jej wejście w życie:

„Konkordat niniejszy podlega ratyfikacji. Wejdzie on w życie po upływie 1 miesiąca od dnia wymiany dokumentów ratyfikacyjnych”.

Z samego faktu podpisania umowy międzynarodowej zawierającej klauzulę ratyfikacyjną nie wynika formalne zobowiązanie prawnomiędzynarodowe sygnatariuszy do dokonania ratyfikacji. Jak słusznie zauważa się w doktrynie, „Państwa nie mają obowiązku ratyfikowania umów” [1]. Nie ma też ściśle określonego przedziału czasowego, w którym ratyfikacja może być dokonana.

Jednakże z art. 18 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r., do której Polska przystąpiła w dniu 27 kwietnia 1990 r. [2], wynika, że: „Państwo jest obowiązane powstrzymać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy .. podpisano traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji .. dopóki wyraźnie nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu”.

Taki zamiar, pomimo upływu ponad czterech lat od daty podpisania Konkordatu, nie został ujawniony przez któregokolwiek z sygnatariuszy tej umowy. W konkluzji można więc stwierdzić, że od strony formalnej nie ma tu przeszkód co do podjęcia przez Polskę odpowiedniej procedury ratyfikacyjnej.

Zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych ..ratyfikuje ..umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat”. Przepis ten ma podstawowy charakter jeśli chodzi o ratyfikację umów międzynarodowych w Polsce. Poza tym i innymi przepisami konstytucyjnymi, o których dalej będzie mowa, brak jest w chwili obecnej w naszym kraju norm rangi ustawowej dotyczących ratyfikacji. Jakkolwiek art. 89 ust. 3 Konstytucji przewiduje, że „zasady oraz tryb ..ratyfikowania ..umów międzynarodowych określa ustawa”, to jednak takiej ustawy dotychczas jeszcze nie ma, a na przedstawienie jej projektu Sejmowi Rada Ministrów ma - zgodnie z art. 236 ust. 1 Konstytucji - wyznaczony okres dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Ponieważ w okresie poprzedzającym obowiązywanie obecnej Konstytucji brak było również jakichkolwiek uregulowań ustawowych (z wyjątkiem ogólnych przepisów konstytucyjnych) dotyczących procedury ratyfikacji, w grę mogą tu wchodzić jedynie odpowiednie, odnoszące się do tej procedury przepisy niewątpliwie anachronicznej już uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych. Przepisy tej uchwały, w braku jakichkolwiek innych uregulowań, uznaje się za obowiązujące i są one nadal stosowane w praktyce.

Niezależnie od podstawowego znaczenia, jakie w przedmiocie ratyfikacji Konkordatu posiada cytowany wyżej art. 133 ust. 1 Konstytucji należy zastanowić się nad odpowiedzią na pytanie jakie inne normy konstytucyjne powinny mieć tutaj dodatkowo zastosowanie, a to ze względu na szczególne cechy charakterystyczne jakie ma ta umowa, lub skutki jakie może wyrzeć.

Możemy mówić w związku z tym o istnieniu alternatywy polegającej na zastosowaniu bądź to art. 89, bądź też art. 90 Konstytucji. W obu przypadkach chodzi o dodatkowy wymóg „uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”, który winien być spełniony zanim Prezydent będzie mógł, zgodnie ze swym ogólnym uprawnieniem określonym w art. 133 ust. 1, ratyfikować umowę międzynarodową. Natomiast najistotniejsza różnica pomiędzy trybem przewidzianym w art. 89 i w art. 90 sprowadza się do zróżnicowania w wymogach większości głosów co do

uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej i to zarówno przez Sejm, jak i przez Senat. W przypadku zastosowania trybu przewidzianego w art. 89 Sejm uchwała wspomnianą ustawę, zgodnie z art. 120 Konstytucji, „zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Analogiczna większość wymagana jest też co do przyjęcia przedmiotowej ustawy przez Senat (zob. art. 124 Konstytucji).

Natomiast w przypadku zastosowania trybu określonego w art. 90 wymagane większości są istotnie wyższe, a co za tym idzie, trudniejsze do osiągnięcia. I tak, w myśl art. 90 ust. 2, ustawa taka „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”. Ponadto wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, w stosunku do której ma zastosowanie tryb przewidziany w art. 90, może być alternatywnie uchwalone również „w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125” (art. 90 ust. 3).

Ostateczna formalna decyzja co do wyboru w odniesieniu do danej umowy, w tym również Konkordatu, trybu wyrażenia zgody na ratyfikację w oparciu o art. 89, czy też art. 90 Konstytucji, należy do Sejmu. W myśl art. 90 ust. 4 uchwałę taką „podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Wydaje się, że słowo „wybór” użyte w art. 90 ust. 4 nie jest zbyt odpowiednie, gdyż w istocie chodzić tu będzie w praktyce o głosowanie nad wnioskiem o zastosowaniu wobec danej umowy trybu przewidzianego w art. 90, z oczywistym celem podwyższenia wymaganej większości głosów niezbędnej dla merytorycznego rozstrzygnięcia.

Niezależnie od konstytucyjnego formalnego uprawnienia Sejmu „w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację” (art. 90 ust. 4), należy w tym miejscu zbadać czy i w jakim stopniu Konkordat spełnia materialne warunki zakwalifikowania go do trybu wyrażenia zgody na ratyfikację w myśl art. 89, czy też art. 90 Konstytucji.

Wydaje się, że w odniesieniu do art. 89 rozstrzygnięcie w tym przedmiocie będzie stosunkowo proste. Z zamieszczonego w art. 89 ust. 1 bogatego katalogu kategorii umów wymagających z mocy Konstytucji uprzedniej zgody na ich ratyfikację wyrażonej w ustawie, Konkordat odpowiada warunkom co najmniej kilku z tych kategorii.

Bez wątplenia Konkordat jest umową, która dotyczy „spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy” (art. 89 ust. 1 pkt 5). Jedynie tytułem przykładu można tu powołać się na dokonane w 1995 r. ustalenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektu Ustawy o Ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską co do niezbędności znowelizowania w związku z ratyfikacją Konkordatu takich ustaw jak Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Prawo o aktach stanu cywilnego, Kodeks postępowania cywilnego oraz Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Stwierdzono też tamże, iż uregulowania ustawowego wymaga również finansowanie przez państwo Papieskiej Akademii Teologicznej [3].

Podobnie też wydaje się, iż Konkordat jest umową, która dotyczy „wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji” (art. 89 ust. 1 pkt 2). Potwierdzeniem tego przekonania będą choćby powołane wyżej ustalenia wspomnianej Komisji o potrzebie zmiany Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Wydaje się także możliwe zakwalifikowanie Konkordatu do kategorii umów dotyczących „znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym” (art. 89 ust. 1 ust. [4] 4), jakkolwiek należy przyznać, że użyte w Konstytucji określenie „znaczne” jest wysoce nieprecyzyjne i pozostawia szerokie pole do interpretacji.

Należy jednak zauważyć, że w myśl art. 89 ust. 1 Konstytucji dla uznania umowy międzynarodowej za wymagającą dla jej ratyfikacji „uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie” wystarcza zakwalifikowanie danej umowy do jednej z pięciu kategorii tamże wymienionych. W związku z tym, w konkluzji, autor niniejszej ekspertyzy jest zdania, że w odniesieniu do Konkordatu może i powinien mieć zastosowanie tryb ratyfikacji przewidziany w art. 89 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast co do możliwości zastosowania wobec Konkordatu trybu ratyfikacji określonego w art. 90 istnieją, naszym zdaniem, poważne wątpliwości. Jako materialny warunek możliwości zastosowania tego trybu przewidziano bowiem sytuację, w której Rzeczpospolita Polska na podstawie umowy międzynarodowej przekazuje „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 1). Konkordat nie może być uznany za umowę, o której mowa w art. 90 ust. 1, i to zarówno ze względów podmiotowych, jak i przedmiotowych.

Po pierwsze - Stolica Apostolska z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie może być uznana ani za organizację międzynarodową ani za organ międzynarodowy. Zgodnie z powszechnie wyrażanymi w doktrynie poglądami, Stolica Apostolska jest „specyficznym podmiotem prawa międzynarodowego”, wyposażonym „w atrybuty państwowości” [5]. Jest ona „tradycyjnie uważana .. za odrębny podmiot prawa międzynarodowego” [6]. Czymś zupełnie odmiennym są natomiast organizacje i organy międzynarodowe, które są „formą współpracy państw” oraz „tworzone są przez państwa i działają na podstawie umów międzynarodowych” [7]. Nie jest więc możliwe w żadnym razie zakwalifikowanie Stolicy Apostolskiej - sygnatariusza Konkordatu do występujących w art. 90 ust. 1 całkowicie odrębnych podmiotów prawa międzynarodowego, jakimi są „organizacje międzynarodowe” i „organy międzynarodowe”.

Po drugie - od strony przedmiotowej art. 90 ust. 1 obejmuje umowy, na podstawie których Rzeczpospolita Polska przekazuje kontrahentowi „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Dokładna analiza postanowień Konkordatu nie dostarcza żadnego przykładu takiego przekazania. Jak zauważono w doktrynie, „specyficzną treścią konkordatu jest określenie stosunków prawnych między państwem a Kościołem Katolickim na terytorium danego państwa” [8]. Jednakże Kościół Katolicki, którego dotyczą postanowienia Konkordatu, nie może być utożsamiany ze Stolicą Apostolską. W doktrynie prawa międzynarodowego stwierdzono, że przez Stolicę Apostolską „zgodnie z prawem kanonicznym rozumie się papieża wraz z podległym mu zespołem urzędów kurialnych” [9]. Nie są więc elementami składowymi Stolicy Apostolskiej jako podmiotu prawa międzynarodowego Kościoły katolickie działające w poszczególnych państwach. W konkluzji należy więc stwierdzić, że od strony przedmiotowej w Konkordacie nie przekazano przez Polskę Stolicy Apostolskiej kompetencji organów władzy państwowej.

Podsumowując rozważania na temat art. 90 Konstytucji godzi się przypomnieć, że podstawową przyczyną wprowadzenia tego przepisu było stworzenie odpowiednich ram konstytucyjnych pozwalających w przyszłości na przystąpienie przez Polskę do organizacji międzynarodowych o charakterze ponadpaństwowym, a w szczególności do Unii Europejskiej.

Próba rozciągania tego przepisu na Konkordat nie ma żadnych podstaw ani z podmiotowego, ani z przedmiotowego punktu widzenia.

Akceptując zasadność zastosowania do ratyfikacji konkordatu trybu przewidzianego w art. 89 Konstytucji należy z kolei odnieść się do kwestii możliwości zastosowania w takim przypadku art. 133 ust. 2 Konstytucji, stwierdzającego, że „Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją”.

Aktualne brzmienie art. 89 ust. 1 Konstytucji daje parlamentowi uprawnienie jedynie do wyrażenia w formie ustawy zgody na ratyfikację umowy przez Prezydenta.

Nie jest to w żadnym razie zobowiązanie Prezydenta do dokonania takiej ratyfikacji, ani nawet „upoważnienia” go do tej czynności, co miało miejsce uprzednio pod rządami tzw. „Małej Konstytucji” z dnia 17 października 1992 r.

Wydaje się, iż w porównaniu z „Małą Konstytucją” aktualne uprawnienia Prezydenta w obszarze procedury ratyfikacyjnej uległy zwiększeniu, czego wyraźnym dowodem jest też danie mu możliwości zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności umowy z Konstytucją. Z treści art. 133 art. [10] 2 nie wynika żadne ograniczenie czasowe możliwości realizacji tego uprawnienia Prezydenta, z wyjątkiem stwierdzenia, że ma to być dokonane przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej.

Nie ma też w art. 133 ust. 2 żadnych ograniczeń natury przedmiotowej. Wspomniane uprawnienie może być wykonane przez Prezydenta zarówno w odniesieniu do umów, których ratyfikacja nie wymaga uprzedniej zgody parlamentu, jak i do umów w których zgoda jest wymagana.

W moim przekonaniu nawet uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na dokonanie ratyfikacji nie pozbawia Prezydenta prawa do realizacji uprawnienia z art. 133 ust. 2. Należy bowiem pamiętać, że to nie parlament ratyfikuje umowy, ale Prezydent i jest to jego wyłączne uprawnienie, niekiedy uwarunkowane tylko uprzednią zgodą parlamentu.

Warto zauważyć, że art. 188 Konstytucji stwierdza, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach .. zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”. To generalne upoważnienie Trybunału nie zawiera żadnych ograniczeń co do rodzajów ustaw i umów. W rezultacie do kompetencji Trybunału należy orzekanie nawet co do zgodności z Konstytucją

ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jak i co do zgodności z Konstytucją umowy wymagającej ustawowej zgody na jej ratyfikację i to zarówno przed jak i po uchwaleniu odnośnej ustawy.

W konkluzji należy stwierdzić, że ani z art. 89, ani z art. 133 ust. 2, ani też z innych przepisów konstytucyjnych nie wynika możliwość, czy też obowiązek wyłączenia stosowania art. 133 ust. 2 przy przyjęciu trybu wyrażenia przez parlament ustawowej zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidzianego w art. 89 Konstytucji. Ta konkluzja ma również zastosowanie do ratyfikacji Konkordatu.

---

*Ekspertyza przygotowana w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Kopia z własnego zbioru Czesława Janika.*

---

Przypisy:

[1] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wyd. III, Warszawa 1994, s. 80.

[2] Dz. U. 1990 r., nr 74, poz. 439, zał.

[3] Zob. np. Sejm RP II Kadencji, Druk nr 837-A, Warszawa, 4 lutego 1995 r.

[4] Powinno być: pkt.

[5] R. Bierzanek, J. Symonides, *op.cit.*, s. 129.

[6] W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wyd. IV, Warszawa 1995, s. 140.

[7] W. Góralczyk, *op.cit.*, s. 292-293.

[8] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 139.

[9] R. Bierzanek, J. Symonides, *op.cit.*, s. 129.

[10] Powinno być: ust.

(Publikacja: 18-11-2003)

Oryginał. (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3019>)

Contents Copyright © 2000-2008 Mariusz Agnosiewicz  
Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.  
Właścicielem witryny 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 tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, 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 tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie 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 serwisu 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 witrynie. **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 serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do [redakcja@racjonalista.pl](mailto:redakcja@racjonalista.pl)