

Kwestia zgodności Konkordatu z Konstytucją

Autor tekstu: **Wiesław Lang**

Opinia prof. Wiesława Langa dotycząca zgodności Konkordatu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (10 grudnia 1997 r., Toruń)

I. Uwagi ogólne

1. Do wykładni postanowień konkordatu odnoszą się zasady interpretacji umów międzynarodowych sformułowane w wiedeńskiej Konwencji o traktatach międzynarodowych z roku 1969. Zasady te odnoszą się zarówno do traktatów ratyfikowanych jak i nieratyfikowanych.

2. Do traktatów ratyfikowanych odnoszą się powszechnie uznawane doktrynalne reguły wykładni aktów normatywnych, a wśród nich zasada domniemania zgodności norm zawartych w aktach niższego rzędu z aktami normatywnymi wyższego, w szczególności zasada domniemania zgodności ustaw z konstytucją. Domniemanie to nie odnosi się do podpisanych lecz nieratyfikowanych traktatów międzynarodowych podobnie jak nie odnosi się do projektów ustaw. Nie odnosi się zatem do interpretacji postanowień podpisanego przez rząd polski w roku 1993 i nieratyfikowanego dotąd konkordatu. W tym stanie rzeczy wątpliwości i niejasności co do zgodności konkordatu z Konstytucją stanowią wystarczającą podstawę dla stwierdzenia niezgodności odnośnych postanowień konkordatu z zapisami konstytucyjnymi. Ciężar dowodu zgodności konkordatu z Konstytucją spoczywa na rządzie, który wnosi do Sejmu projekt ustawy o ratyfikacji konkordatu. Zgodność lub niezgodność konkordatu z Konstytucją przesądza o zgodności lub niezgodności z Konstytucją ustawy o ratyfikacji konkordatu.

3. Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. uzgodniona ze Stolicą Apostolską i zawierająca oświadczenie o wykładni postanowień konkordatu przez Rząd RP stanowi, w myśl traktatu wiedeńskiego, wiążącą prawnie wykładnię konkordatu pod warunkiem, że Deklaracja ta została dołączona w formie załącznika do projektu ustawy o ratyfikacji konkordatu. Projekt ustawy o ratyfikacji konkordatu nie zawiera wzmianki o Deklaracji. Tekst Deklaracji nie został załączony do projektu ustawy ratyfikacyjnej. Treść Deklaracji przytoczona jest natomiast w uzasadnieniu projektu. Powołanie Deklaracji w uzasadnieniu projektu ustawy ratyfikacyjnej nie nadaje jednak mocy wiążącej wykładni konkordatu zawartej w Deklaracji, ponieważ uzasadnienie nie jest częścią aktu normatywnego i nie kreuje zobowiązania Rządu do posługiwania się tą wykładnią przy stosowaniu postanowień konkordatu.

Jeżeli Deklaracja pozbawiona jest mocy wiążącej dla Rządu RP, to zawarte w niej wyjaśnienia niejasnych lub wątpliwych postanowień konkordatu stanowią w istocie potwierdzenie tych niejasności.

II. Uwagi szczegółowe

1. Art. 4 p. 2 i art. 10 p. 1, art. 14 p. 1 i art. 19 konkordatu pozostają w sprzeczności z przepisami zawartymi w rozdziale III Konstytucji zatytułowanym „Źródła prawa” (art. 87-94). W rozdziale tym wymienione są wyczerpująco źródła prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazane powyżej postanowienia konkordatu wprowadzają prawo kanoniczne jako dodatkowe pozakonstytucyjne źródło prawa. W świetle tych przepisów prawo to nie jest wyłącznie prawem wewnętrznym Kościoła katolickiego. Wymienione postanowienia konkordatu nakładają na organy państwowe obowiązek stosowania lub respektowania tego prawa w zakresie określonym w konkordacie. W myśl tych postanowień prawo kanoniczne może rodzić skutki prawne dla osób fizycznych i prawnych na równi z prawem polskim (art. 10). Wprowadzanie do polskiego systemu prawa nowego pozakonstytucyjnego źródła prawa stanowi jaskrawe pogwałcenie Konstytucji przez ustawodawcę zwykłego, któremu Konstytucja RP nie przyznaje kompetencji do uzupełniania konstytucyjnego katalogu źródeł prawa. Kompetencja ta przysługuje wyłącznie ustawodawcy konstytucyjnemu. Nie zachodzi tu jakakolwiek analogia z przepisami ustawy o prawie międzynarodowym prywatnym, która dopuszcza w sytuacjach kolizji intersystemowych stosowanie w Polsce prawa obcego. W świetle przepisów tej ustawy prawo obce nie staje się prawem obowiązującym w Polsce a jedynie

prawem stosowanym przez sądy polskie w wypadkach określonych w ustawie. Prawo prywatne międzynarodowe jest ustawą zwykłą a nie umową międzynarodową. Wzmiankowane postanowienia konkordatu przekształcają polski system prawny w system dualistyczny, w którym równolegle obowiązują przepisy prawa polskiego oraz prawo kanoniczne.

Dualizm ten burzy konstytucyjną jednolitość polskiego porządku prawnego (określoną w rozdziale III Konstytucji). Ten efekt wprowadzenia przez postanowienia konkordatowe do polskiego systemu prawnego prawa kanonicznego jako dodatkowego (uzupełniającego) źródła prawa ma miejsce również wówczas, gdy przepisy prawa kanonicznego mają charakter dyspozytywny (art. 10).

Warto też zauważyć, że prawo kanoniczne jest nie tylko wewnętrznym prawem Kościoła katolickiego jako związku wyznaniowego, ale jest również prawem obowiązującym w państwie watykańskim. W tym kontekście jest więc prawem obcym.

2. Niezgodny z Konstytucją jest ewidentnie art. 21 p. 2. Do zbierania ofiar na cele religijne lub kościelne mogą być wprowadzone w drodze ustawowej specjalne przepisy. Niedopuszczalne jest natomiast z punktu widzenia art. 1 Konstytucji wyłączenie w drodze umowy międzynarodowej stosowania przepisów prawa polskiego na obszarze stanowiącym część terytorium państwa polskiego.

3. Art. 14 p. 4, art. 15 p. 3 i art. 19 naruszają zasadę autonomii i niezależności państwa i kościoła oraz zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa sformułowaną w art. 32 Konstytucji. W myśl tych przepisów placówki wychowawcze i oświatowe oraz szkoły wyższe prowadzone przez Kościół katolicki uzyskują specjalny status prawny gwarantowany umową międzynarodową.

Nałożenie na państwo obowiązku dotowania prowadzonych przez Kościół placówek wychowawczych i oświatowych oraz Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oznacza nałożenie na podatników ciężaru finansowania wyżej wymienionych instytucji wyznaniowych.

Takie zobowiązania i ciężary finansowe mogą być ewentualnie ustanawiane w drodze ustaw zwykłych. Ustanawianie ich w drodze umowy międzynarodowej, mającej w świetle art. 91 p. 2 Konstytucji wyższą moc prawną od mocy prawnej ustaw, narusza ewidentnie konstytucyjne zasady niezależności państwa i Kościoła oraz prawo wszystkich obywateli do równego traktowania przez władze publiczne.

4. Art. 12 dotyczący organizowania nauki religii w szkołach publicznych nie przewiduje gwarancji, które chroniłyby dzieci nie uczęszczające na lekcje religii przed nierównym traktowaniem. Chodzi tu przede wszystkim o sprawę wpisywania ocen z religii na świadectwach szkolnych. Deklaracja Rządu RP milczy na ten temat. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznawał za niezgodne z Konstytucją regulacje ustawowe, które nie zawierały należytych gwarancji i zabezpieczających adresatów tych regulacji przed możliwym naruszeniem ich praw obywatelskich lub praw człowieka. Art. 12 narusza również konstytucyjną zasadę niezależności państwa i kościołów. Takim naruszeniem jest bowiem wprowadzenie w drodze umowy międzynarodowej obowiązku organizowania przez szkoły publiczne nauki religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych.

5. Art. 8 p. 3 gwarantujący nienaruszalność cmentarzy katolickich jest w swojej treści niejasny. Postanowienie to stwarza realne niebezpieczeństwo naruszenia prawa do pochówku na cmentarzach komunalnych zarządzanych przez Kościół katolicki osób innych wyznań lub niewierzących. W literalnym brzmieniu postanowienie to nie spełnia minimalnych standardów konstytucyjnych sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Deklaracja Rządu RP zawiera zadowalającą z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych interpretację tego postanowienia. W Deklaracji tej stwierdza się wyraźnie, że „pojęcie nienaruszalności cmentarzy, użyte w art. 8 p. 3 Konkordatu nie może być rozumiane jako prawo do odmowy pochowania na cmentarzu katolickim osoby innego wyznania lub niewierzącej”. W świetle tego wyjaśnienia omawiane postanowienie konkordatu można uznać za zgodne z konstytucją pod warunkiem, że Deklaracja Rządu RP. stanowić będzie integralną część ustawy ratyfikacyjnej.

6. Art. 10 nie określa dokładnie skutków prawnych małżeństwa kanonicznego, w szczególności w sytuacji, gdy nie wywiera ono skutków, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim. Deklaracja również nie wyjaśnia tej kwestii. Postanowienie to nie spełnia zatem minimalnych standardów konstytucyjnych jasności prawa.

7. Doniosłe znaczenie ma sprawa trybu uchwalenia przez Sejm ustawy wyrażającej zgodę

na ratyfikację konkordatu. Sprawę tę przesądza brzmienie art. 22 p. 2 konkordatu: „Przyjmując za punkt wyjścia w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa obowiązujące ustawodawstwo polskie i przepisy kościelne Układające się Strony stworzą specjalną komisję, która zajmie się koniecznymi zmianami. Nowa regulacja uwzględni potrzeby Kościoła biorąc pod uwagę jego misję oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce”. Komisja, o której mowa w tym postanowieniu składać się ma z przedstawicieli Układających się Stron, a więc dwóch państw: Rzeczypospolitej Polskiej oraz Stolicy Apostolskiej. Jest więc organem międzynarodowym, któremu art. 22 p. 2 konkordatu przyznaje kompetencje do zajmowania się wprowadzeniem zmian w ustawodawstwie polskim, koniecznych dla wprowadzenia w życie postanowień konkordatu. Do wprowadzania zmian w ustawodawstwie polskim lub ich przygotowywania kompetentne są wyłącznie organy władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 22 p. 2 konkordatu przekazuje zatem część kompetencji organów władzy państwowej w sprawach określonych w tym postanowieniu organowi międzynarodowemu w rozumieniu art. 90 p. 1 Konstytucji. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację konkordatu musi być więc uchwalona przez Sejm w trybie art. 90 p. 2 Konstytucji, a więc 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.

Ekspertyza przygotowana na zlecenie Klubu Parlamentarnego SLD. Kopia z własnego zbioru Czesława Janika.

(Publikacja: 18-11-2003)

Oryginał.. (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3045>)

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