

Zrobimy sobie kiedyś prezent na święta i wypowiemy konkordat

22 grudnia 2020

Zawarcie konkordatu, deklaracja rządowa co do jego interpretacji i przebieg ratyfikacji

W dniu 28 lipca 1993 roku minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski podpisał umowę międzynarodową zawartą pomiędzy rządem, a Stolicą Apostolską zwaną konkordatem. Unormowanie relacji pomiędzy państwem i Kościołem katolickim w takiej formie było niezgodne z ówczesnie obowiązującym przepisem art.77 tzw. Małej Konstytucji RP, który obowiązywał w brzmieniu jakie ustalone było w art.70 ust.2 Konstytucji PRL z 1952 roku. Przepis ten przewidywał jako wyłączny sposób określania sytuacji prawnej kościołów i związkami wyznaniowymi drogę ustawowa, a więc nie dopuszczał w tym zakresie zawarcia umowy międzynarodowej.

Podpisanie umowy było zresztą nie tylko naruszeniem norm konstytucyjnych, ale i dobrych obyczajów, gdyż rządowi Hanny Suchockiej już 31 maja 1993 roku wyrażono wotum nieufności i działał on jedynie z woli Prezydenta RP Lecha Wałęsy. Mając do wyboru przyjęcie dymisji rządu albo rozwiązanie Sejmu Wałęsa wybrał drugie rozwiązanie pozwalające utrzymać ekipę rządzącą przy władzy. Pozwoliło to na pospieszne dokończenie negocjacji z przedstawicielami Kościoła katolickiego i podpisanie umowy. Pomimo utraty poparcia politycznego rząd Suchockiej nie zadbał nawet o przeprowadzenie jakichkolwiek konsultacji społecznych co do treści podpisywanej z Watykanem umowy, a co więcej nie przedstawił nawet jej treści do publicznej wiadomości.

Pośpiech i dyskrecjonalne akty przyjęcia i podpisania umowy były prawdopodobnie spowodowane realnie istniejącym zagrożeniem zwycięstwem lewicy w nadchodzących wyborach. Z jednej strony chodziło oczywiście o zagwarantowanie interesów Kościoła katolickiego i wykonania gestu wobec papieża Polaka, z drugiej o potencjalne wprowadzenie lewicy w ewidentny konflikt z Watykanem w wypadku odrzucenia ratyfikacji zawartej umowy. Zlekceważono ówczesnie obowiązująca regulację konstytucyjną poprzez sposób prowadzenia negocjacji jak i niedopuszczalną podówczas formę regulacji statusu Kościoła katolickiego w Polsce, a więc nie poprzez ustawę lecz umowę międzynarodową. Naruszono fundamentalną zasadę legalizmu nakazującą organom państwowym prowadzenie aktywności w zakresie przewidzianym prawem, a więc podejmowanie tylko takich działań jakie przewidziane są jego kompetencjami, które nie przewidywały negocjowania i podpisania umowy międzynarodowej dotyczącej statusu prawnego jakiegokolwiek kościoła czy innego związku wyznaniowego w Polsce. W efekcie podpisania konkordatu, pomimo wieloletniej obstrukcji dokonania jego ratyfikacji w czasie rządów lewicy, stworzył on Kościołowi podstawy do sięgania po coraz to nowe koncesje ze strony państwa, umożliwił realizację żądań i aspiracji ekonomicznych, poszerzenie wpływu na wychowanie i edukację młodzieży, obecności w środkach masowego przekazu w ceremoniale państwowym i większości uroczystości o różnym charakterze ugruntowując panowanie w sferze światopoglądowej. Zyskując wpływ na prace Komisji Konstytucyjnej przeforsował, pomimo oficjalnego kontestowania przez większość hierarchii kościelnej i prawicę narodowo-katolicką, rezygnację z konstytucyjnego rozdziału państwa i kościoła, neutralności światopoglądowej narzucając aksjologię odwołującą się do ustaleń Soboru Watykańskiego II.

W tej sytuacji nie budziło zdziwienia realizowanie, a nawet rozszerzanie uprawnień konkordatowych Kościoła jeszcze przed jego ratyfikacją, która nastąpiła w dniu 23 lutego 1998 roku. Ratyfikacja konkordatu poprzedzona była wejściem w życie

Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku ale i szeregiem wątpliwych działań władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stosownie do art. 90 Konstytucji RP umowa międzynarodowa zawierająca postanowienia dotyczące przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach wymaga zgodnie z ust. 2 powołanego przepisu zgody Sejmu RP na ratyfikację wyrażoną przez większość 2/3 głosów w obecności, co najmniej połowy liczby posłów oraz przez Senat taką samą większością. Pomijając dyskusyjną kwestię czy Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego jest uprawniona poprzez swoją organizację lokalną do przejęcia kompetencji władzy państwowej suwerennego kraju tj. wykonywania funkcji publicznej np. w postaci sporządzania aktów ślubu jako aktów stanu cywilnego, to trzeba jasno stwierdzić, że zgoda na ratyfikację umowy wyrażona przez Sejm RP zwykłą większością głosów stanowiła naruszenie prawa. W głosowaniu przeprowadzonym dnia 8 stycznia 1998 roku o godz. 19.20 udział wzięło 436 posłów, z których za ratyfikacją głosowało 273, a przeciwko 161 przy 2 wstrzymujących się i 23 nie biorących udziału w głosowaniu. Wymagana zgodnie z art. 90 ust. 2 Konstytucji większość 2/3 stanowiła 290 głosów za przyjęciem ustawy ratyfikacyjnej. Zdziwienie budzi fakt, że manewr ten został przeprowadzony pod rządami lewicy w pełni świadomej konsekwencji jakie poniesie za sobą wdrożenie umowy stanowiącej z odnośnymi postanowieniami konstytucyjnymi rygiel prawny mający skutecznie zablokować wszelkie próby zmiany w jakimkolwiek zakresie pozycji prawnej Kościoła katolickiego, jego apetytów finansowych czy rozbudowanych przywilejów. Niczego nie mogła zatem zmienić, oprócz słabej próby ratowania wizerunku lewicy przyjęta wcześniej, bo już 15 kwietnia 1997 roku deklaracja Rządu RP w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów konkordatu, która zawierała kilka ważnych sformułowań dotyczących zakazu odmowy pochówku na cmentarzach katolickich osób niewierzących i innowierców, wolności wyboru przez nupturientów formy i skutków zawieranego małżeństwa, prowadzenia lekcji religii w szkołach z poszanowaniem zasady

tolerancji i wolności religijnej z koniecznością uzyskiwania wyrażenia woli przez osoby zainteresowane na organizacje takich zajęć, a także potwierdzenia prawa organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych.

Deklaracja powyższa jest często neglizowana jako pozbawiona mocy prawnej ze względu na jej nie ratyfikowanie przez Stolicę Apostolską jak i budzący wątpliwości sposób ogłoszenia przez stronę rządową w Monitorze Polskim. Niemniej jednak zgodnie z przepisami dotyczącymi tzw. kontekstu zawartymi w Konwencji wiedeńskiej z dn. 23 maja 1969 roku o prawie traktatów (Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439) kontekst stanowić może każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu. Skoro więc deklaracja została przedstawiona stronie kościelnej, to konkordat musi być interpretowany z uwzględnieniem wykładni przyjętej w deklaracji.

Konkordat, którego aksjologiczne podstawy i rozwiązania forsowane przez administrację watykańską wypełniać miały oczekiwania papieża Jana Pawła II, wyłącznie pozornie realizuje koncepcję rozdziału państwa i Kościoła. Przyjęta zasada współpracy odpowiada w pełni przyjętej przez Sobór Watykański II „Deklaracją o Wolności Religijnej „ z 1965 roku, w której czytamy, że osoba ludzka ma prawo do wolności religijnej oraz opowiada się za szeroką wolnością dla wspólnot religijnych dopuszczając jednak uprzywilejowanie jednej wspólnoty, opowiada się za państwem świeckim, ale stwarzającym warunki do rozwoju życia religijnego”. Przy tym potępia ustrój narzucający jedyny system wychowania, z którego całkowicie usunięta została formacja religijna, a więc np. w którym istnieje wyłącznie szkoła świecka. Treść preambuły konkordatu wyraźnie faworyzuje katolików i Kościół katolicki wobec innych wyznań nie rzymskokatolickich oraz osób niewierzących uwydatniając posłannictwo Kościoła i rolę religii

większościowej w historii Polski z znaczeniem pontyfikatu polskiego papieża. Innowiercza i nie konfesyjna część społeczeństwa stanowi na tle wspomnianych sformułowań co najwyżej drugą kategorię uczestników życia publicznego. Konkordat miał za zadanie zagwarantować nadrzędna pozycję prawną Kościołowi katolickiemu. Wynikało to wprost ze złożonego w październiku 1991 roku nuncjuszowi Józefowi Kowalczykowi projektu umowy autorstwa Episkopatu Polski, w którego art. 1 znajdowało się postanowienie o konieczności uwzględnienia w ustawodawstwie kraju szczególnej pozycji Kościoła katolickiego ze względu na większość społeczeństwa wyznającego religie katolicka oraz jego wkład w rozwój osoby ludzkiej i wspólnoty narodowej. Pomimo nie uwzględnienia wprost takiego postanowienia Kościół i jego osoby prawne uzyskały gwarancje specjalnego statusu. a poprzez nie równoprawne rozłożenie obowiązków głównie obciążających państwo konkordat jest uważany za umowę nie równoprawną.

Konkordat jako umowa międzynarodowa

Umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską jako uregulowanie zawierające normy dotyczące różnych aspektów relacji państwa z Kościołem i obejmujące całokształt sytuacji Kościoła katolickiego w danym państwie i dlatego nazywana jest potocznie konkordatem. Tak więc szeroki zakres zawartych w umowie treści, a nie forma czy jakieś inne elementy decydują o nazwie używanej powszechnie dla określenia dwustronnej umowy międzynarodowej zawieranej ze Stolicą Apostolską przez suwerenne państwa. Warto przy tym zwrócić uwagę, że obowiązujący przepis konstytucyjny art. 25 ust. 4 odnosi się jedynie do ustalenia formy regulacji prawnej w jakiej państwo ma obowiązek unormowania stosunków z Kościołem katolickim. Jest nią umowa międzynarodowa, przy czym nie określa się ani jej zakresu ani nie nakazując by zawierała ona kompleks zagadnień dotyczących relacji w państwie w jednym dokumencie umowy. Jednocześnie warto zauważyć, że nawet całościowe umowy będące konkordatami zawieranymi przez Stolicę Apostolską jako

podmiot prawa międzynarodowego publicznego często odsyłają do uregulowania pewnych kwestii oddzielnymi umowami. Taką też konstrukcję zawiera art. 27 konkordatu przewidujący zawarcie nowych umów w sprawach wymagających wprowadzenia nowych lub dodatkowych rozwiązań. Konkordat zawiera postanowienia wzajemnie zobowiązujące, chociaż praktyczne znaczenie mają głównie obciążenia państwa świadczeniami ekonomicznymi na rzecz Kościoła. Warto też zauważyć, że jedyną właściwie istotną korzyścią dla społeczności katolickiej jaka wynikała z konkordatu stanowiła możliwość zawierania małżeństwa wyznaniowych ze skutkami cywilnoprawnymi.

Możliwości wypowiedzenia konkordatu

Tak jak i w wypadku innych umów międzynarodowych istnieje możliwość wypowiedzenia konkordatu jako całości jak też i określonych jego postanowień. Stosownie do art. 87 ust. 1 Konstytucji RP konkordat jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi źródło obowiązującego prawa niezależnie od uchybień towarzyszących jego podpisaniu i ratyfikacji, a przepisy są stosowane bezpośrednio jeżeli nie wymagają wydania ustawy dla ich wykonania i to są stosowane z pierwszeństwem przed ustawami zwykłymi w razie istnienia sprzeczności pomiędzy przepisem umowy i ustawy. Tryb wypowiedzenia umowy międzynarodowej zgodnie z art. 89 ust. 1 w zw. z ust. 3 Konstytucji wymagający uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie przyjętej przez Sejm i Senat chociażby ze względu na fakt, że dotyczy spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy oraz wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji (art. 89 ust. 1, pkt. 2 i 5). Procedura szczegółowa wypowiedzania umów międzynarodowych określona jest ustawą w obecnej wersji zawartą w obwieszczeniu Marszałka Sejmu RP z dn. 13 grudnia 2019 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o umowach międzynarodowych (t.j. Dz. U. 2020, poz. 127). Wymaga ona przedłożenia Prezydentowi RP projektu decyzji o wypowiedzeniu ratyfikowanej umowy po uzyskaniu zgody wyrażonej

w ustawie, o której mowa w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji. Decyzję ogłasza się w „Dzienniku Ustaw”. Prezes Rady Ministrów notyfikuje decyzję o wypowiedzeniu umowy (art. 22a ustawy wyżej powołanej).

Może kiedyś będziemy mieli możliwość skorzystanie z przytoczonej procedury z korzyścią dla państwa, w którym przywrócimy świeckie zasady jego funkcjonowania i neutralność światopoglądową.

Autorstwo: Mirosław Woroniecki

Źródło: Trybuna.info