

Jarosław Szymanek

dr hab. nauk humanistycznych, politolog, ustrojznawca,
dyrektor Instytutu Badawczo-Rozwojowego Centrum
Badań Polityki Europejskiej w Warszawie, ekspert Biura
Spraw Europejskich i Współpracy Międzynarodowej
Kancelarii Sejmu RP, autor publikacji z zakresu prawa
konstytucyjnego, współczesnych systemów politycznych,
procesu legislacyjnego oraz integracji europejskiej.
ORCID: 0000-0002-0590-5218

Ustawa ratyfikacyjna jako przedmiot procesu ustawodawczego

1. Ustawa ratyfikacyjna w systemie źródeł prawa

1. Z formalnego punktu widzenia wszystkie ustawy obowiązujące w Polsce mają jednakową moc prawną. W systemie źródeł prawa przewidziana jest jedynie ustawa (por. art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), bez jej zróżnicowania, co często ma miejsce w porządkach prawnych innych państw, które w obrębie aktów prawnych o randze ustawy przewidują czasami ustawy szczególne, zwane organicznymi (Francja) lub podstawowymi (Hiszpania). Akty te stoją w hierarchii źródeł prawa powyżej ustaw zwykłych, z czym koresponduje zastrzeżony – w porównaniu do ustaw zwykłych – reżim proceduralny ich dochodzenia do skutku. Dzięki temu obok klasycznych czy też zwykłych ustaw funkcjonują we Francji czy w Hiszpanii (ale także w Rumunii) ustawy kwalifikowane, dla

których zastrzeżone są pewne obszary regulacyjne (szczególnie ważne, zazwyczaj rozwijające postanowienia konstytucyjne), i które usytuowane wyżej od innych ustaw są jednocześnie wzorcem kontroli, obok Konstytucji, dla wszystkich pozostałych ustaw i aktów podustawowych¹.

W Rzeczypospolitej Polskiej z formalnego punktu widzenia obowiązują jedynie ustawy jako takie, bez różnicowania ich mocy prawnej. W strukturze stratyfikacyjnej źródeł prawa ustawa zajmuje zatem jedno, punktowo wskazane miejsce, zaraz po Konstytucji, tym samym uzyskując walor podstawowego źródła prawa. Podstawowy status tego źródła prawa zawiera się przy tym w dwóch elementach – po pierwsze, w tym, że ustawa jest usytuowana zaraz po konstytucji, co czyni ją aktem podstawowym w sensie hierarchii, gdyż ulokowana bezpośrednio po konstytucji jest wzorcem dla wszystkich innych aktów prawnych, które w ten sposób są względem niej subordynowane². Po drugie ustawa jest aktem podstawowym w tym sensie, że w praktyce jest aktem ustanawianym najczęściej. Ustawa jest wobec tego aktem dochodzącym do skutku najczęściej i w największym stopniu regulującym stosunki prawne. Inne akty prawne są więc względem niej albo wtórne i uzupełniające (rozporządzenia), albo pierwotne, ale też i ogólne, a czasami nawet i ogólnikowe, co niekiedy nie pozwala ich odpowiednio, tj. samoistnie zastosować w procesie stosowania

1 Szerzej na ten temat zob. np. E. Gdulewicz, *Postępowanie ustawodawcze w V Republice Francuskiej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 77 i n.; J. Iwanek, *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii* [w:] *Postępowanie ustawodawcze...*, *op. cit.*, s. 105 i n.

2 Z tego punktu widzenia należy również pamiętać, że sama konstytucja też jest ustawą, tyle że ustawą zasadniczą, co powoduje, iż rzeczywiście ustawa jest aktem o najwyższej mocy prawnej; szerzej na ten temat zob. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 14 i n.

prawa (Konstytucja)³. Oba elementy specyfikujące ustawę są przy tym konsekwencją tego, że jest ona aktem parlamentu (organu władzy ustawodawczej) dochodzącym do skutku w szczególnej procedurze, określanej mianem trybu ustawodawczego⁴.

Podstawowy status ustawy w prawie polskim zawiera się również i w tym, że akty prawne o randze ustawy ustanowione przez inne organy państwa niż parlament nie są – co do zasady – przewidziane⁵, co oznacza, iż na poziomie ustawowym istnieje w Rzeczypospolitej Polskiej jedynie ustawa jako taka, z wyłączeniem ordynaryjnego stosowania innych aktów prawnych mających moc ustawy. Takie rozwiązanie zostało świadomie przyjęte w celu m.in. podkreślenia roli i rangi ustawy w systemie źródła prawa oraz rangi i roli ustawodawcy (Sejmu i Senatu). Ustawa ma wobec tego status aktu jednorodnego, zajmującego określone, stałe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Jest też aktem bezkonkurencyjnym, ponieważ wszystkie inne źródła prawa są jej bezwzględnie podporządkowane, a nawet jeśli – wyjątkowo – mają one moc prawną ustawy, to moc ta jest jedynie równa, ale nigdy nieprzewyższająca ustawy.

3 Por. S. Peszkowski, *System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019, s. 156 i n.; M.A. Winogrodzka, *Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 2, s. 321 i n.

4 Por. P. Sobczyk, *Ustawa jako akt parlamentu ustanowiony w szczególnym trybie* [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009, s. 45 i n.

5 Z wyjątkiem zupełnie epizodycznego rozporządzenia z mocą ustawy, wydawanego przez Prezydenta RP na podstawie art. 234 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, aby Prezydent RP mógł aktualizować swoją kompetencję w tym względzie, musi zostać spełniona równocześnie przesłanka formalna i faktyczna. Tą pierwszą jest ogłoszenie stanu wojennego, drugą zaś okoliczność, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Rozporządzenia z mocą ustawy stanowiące na podstawie art. 234 ust. 1 Konstytucji podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Przyjęcie koncepcji jednorodności ustawy, wykluczającej brak zróżnicowania ustaw w zakresie ich hierarchii nie oznacza jednak, że w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej nie mamy do czynienia z innymi formami zróżnicowania ustaw. Generalnie zróżnicowania te odnoszą się zarówno do zakresu przedmiotowego ustaw, jak i do stosowanego trybu ustawodawczego, przy czym najczęściej jedne różnice generują drugie⁶. O ile więc ustawa, pod względem usytuowania w systematyce źródeł prawa, jest aktem stałym, zajmującym niezmiennie miejsce w hierarchii aktów normatywnych, o tyle odznacza się ona odmiennościami dotyczącymi materii ustawowej, jak również trybu dochodzenia do skutku. Stąd możemy mówić, że w prawie polskim istnieją różne rodzaje (kategorie) ustaw, które choć nie interferują na usytuowanie ustawy w systematyce źródeł prawa, to jednak powodują, iż jest ona aktem normatywnym wysoce zróżnicowanym, mimo tego, że „jednolitym w swojej randze prawnej”⁷.

2. Pośród możliwych różnych typów ustaw (np. budżetowej⁸ czy zainicjowanej w trybie tzw. ludowej inicjatyw ustawodawczej⁹), które wyróżniają się swoim zakresem przedmiotowym, jak też odmiennym od zwykłego trybem ustawodawczym, znajduje się ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, nazywana również ustawą ratyfikacyjną¹⁰, ustawą akceptującą,

6 Por. P. Mikuli, *Ustawy o ograniczonym zakresie przedmiotowym w systemie źródeł prawa w Polsce. Uwagi porządkujące*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 31 i n.

7 Por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 48.

8 Por. W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 36 i n.

9 Por. J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s.

10 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 93 i n.

ustawą aprobowującą czy ustawą upoważniającą, przy czym tym ostatnim określeniem posługuje się np. Trybunał Konstytucyjny¹¹. Choć ustawę tego rodzaju określa się mianem akceptującej lub ratyfikacyjnej, to ma ona swoje zastosowanie także do czynności będącej odwrotnością ratyfikacji, czyli do wypowiedzenia umowy międzynarodowej. W konsekwencji ustawa upoważniająca ma upoważnić organ konstytucyjnie wskazany, tj. Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej, albo do działania przeciwnego, tj. wypowiedzenia umowy międzynarodowej.

Ustawa ratyfikacyjna jest potwierdzeniem, z jednej strony – włączenia Sejmu (i Senatu) w proces decydowania o polityce zagranicznej państwa¹², z drugiej zaś konsekwencją podziału władzy, który to podział wymaga zarówno precyzyjnego wskazania sfer kompetencji wyłącznych, przesądzających o „istocie” każdej z władz, jak i istnienia pewnej sfery kompetencji dzielonych czy współdzielonych, które dla swojej aktualizacji wymagają zgodnego działania co najmniej dwóch władz, przez co system konstytucyjny państwa równoważy się, ale też spełnia ogólny postulat współdziałania, który formułuje *expressis verbis* preambuła do Konstytucji RP z 1997 roku. Stąd jakaś forma włączenia parlamentu w proces, którego skutkiem ma być związanie się treścią wynegocjowanej przez egzekutywę umowy międzynarodowej zawsze jest przewidziana, chociaż trudno jest wskazać na istnienie jakiegoś uniwersalnego, a tym samym homogenicznego i powtarzalnego wzorca¹³.

3. W skali porównawczej udział parlamentu w procesie wyrażania zgody na ratyfikowanie umowy międzynarodowej może

11 Por. uchwała TK z dnia 30 listopada 1994 r., sygn. W10/94.

12 Szerzej na ten temat zob. J. Ciapała, *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 9 i n.

13 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, op. cit., s. 95–96.

przybierać bardzo różne postaci¹⁴, niemniej prawie zawsze jest przewidziany. Czasami, choć rzadko, parlament po prostu ratyfikuje umowy międzynarodowe, co ma miejsce głównie w tych systemach, w których zaznacza się szczególną pozycję legislatywy na tle wszystkich pozostałych władz (Chorwacja, Litwa). W większości wypadków przyjmuje się, iż parlament nie tyle ratyfikuje umowy międzynarodowe, co wyraża zgodę na dokonanie ratyfikacji¹⁵. Przyjmuje się przy tym, że tego rodzaju rozwiązanie lepiej koresponduje z zasadą podziału władzy i postulatem równowagi oraz współdziałania, a przede wszystkim z tym, że to władza wykonawcza prowadzi politykę zagraniczną państwa, której jednym z ważniejszych narzędzi jest umowa międzynarodowa. Wyrażenie parlamentarnej zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej nie zawsze jednak musi oznaczać wymóg przyjęcia stosownej ustawy. Forma, w jakiej parlament aprobuje umowę międzynarodową, a w konsekwencji godzi się na jej ratyfikację i włączenie do krajowego porządku prawnego, może być odmienna. Może być zarówno formą ustawową (Belgia, Niemcy), jak i przybrać

14 W Belgii np. zakłada się ustawową zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, projekt takiej ustawy inicjuje król w Senacie, a następnie przyjmuje go Izba Reprezentantów. Z kolei w Grecji ratyfikacja przyjmuje postać ustawową (a co więcej, jest nie tylko zgodą, ale *per se* ratyfikacją). Ustawowa zgoda na ratyfikację wybranych umów międzynarodowych przewidziana jest również we Włoszech. W Grecji dla odmiany ratyfikacji ustawowej wymagają umowy dotyczące handlu, podatków, współpracy międzynarodowej, udziału w organizacjach międzynarodowych oraz umowy nakładające indywidualne obciążenia na Greków. Na Łotwie z kolei wszystkie umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest materia ustawowa, wymagają ratyfikacji w drodze ustawy przyjętej przez parlament.

15 Wskazuje się przy tym, że modelem tego rozwiązania, przewidującym jedynie zgodę parlamentu, ale nie samą ratyfikację, jest ustrój konstytucyjny USA; szerzej na ten temat zob. *Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. W. Sokolewicz, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 356 i n.

formę uchwały parlamentu (Portugalia). Przyjmuje się przy tym, że forma ustawowej zgody na ratyfikację jest optymalna, gdyż stanowi nie tylko wyraz zgody parlamentu na ratyfikację danej umowy, ale jest też logicznym mechanizmem włączenia umowy do krajowego porządku prawnego. Ustawa ratyfikacyjna bowiem nie tylko pozwala na ratyfikowanie danej umowy, lecz także pozwala uzyskać skuteczność umowy międzynarodowej w prawie krajowym, a zarazem nadać normom umownym moc prawną co najmniej równą normom ustawowym¹⁶.

Ustawa ratyfikacyjna jest przewidziana na wypadek zastosowania mechanizmu ratyfikacji z udziałem parlamentu, w którym od Sejmu i Senatu oczekuje się ustawowego wyrażenia zgody na ratyfikowanie umowy międzynarodowej. Stanowi to przeciwieństwo dla tzw. ratyfikacji prostej, którą realizuje Prezydent RP bez konieczności wcześniejszego przyjęcia ustawy akceptującej. W tym wypadku Konstytucja wymaga jedynie, aby o zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadomił Sejm (por. art. 89 ust. 2 Konstytucji). Przyjęte rozwiązanie zapewnia kontrolę Sejmu nad całym procesem przyjmowania do polskiego porządku prawnego umów międzynarodowych, a zarazem optymalizuje udział władzy ustawodawczej w tym procesie, nie wymagając w każdym przypadku przyjęcia ustawy akceptującej. Samo poinformowanie Sejmu o zamiarze przedstawienia Prezydentowi RP umowy do ratyfikowania dowodzi wagi, jaką ustrojodawca przykładą do zagadnienia włączenia organów władzy ustawodawczej w proces związania się umowami międzynarodowymi, co podkreśla ran-

16 Por. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 49 i n.

gę tego zagadnienia, będąc zarazem sposobem realizacji konstytucyjnej zasady otwartości na prawo międzynarodowe (nazywanej również zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego, którą statuuje wprost art. 9 Konstytucji RP¹⁷).

4. Zróznicowanie trybu ratyfikacji i wyodrębnienie ratyfikacji prostej (niewymagającej ustawy ratyfikacyjnej) i trybu ratyfikacji złożonej (nazywanej też dużą ratyfikacją) jest jednak przejawem nie tylko optymalizowania roli Sejmu (i Senatu) w procesie dochodzenia do skutku umów międzynarodowych, ale także akomodacji umowy międzynarodowej funkcjonującej w wewnętrznym obrocie prawnym do przyjętej w Rzeczypospolitej Polskiej koncepcji źródeł prawa i jej hierarchii¹⁸. Ustrojodawca wyszedł tu ze słusznego założenia, że tryb ratyfikacji powinien korespondować – z jednej strony, z ogólnym wpasowaniem umowy międzynarodowej do Konstytucji¹⁹, z drugiej zaś z przyjętą koncepcją źródeł prawa²⁰. W efekcie zastosowanego rozwiązania umowa ratyfikowana w trybie prostym jest transformowana do prawa krajowego i uzyskuje status źródła prawa powszechnie obowiązującego, niemniej w systematyce źródeł prawa zajmuje miejsce po ustawie. Z kolei umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (duża ratyfikacja) jest również włączana do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ale

17 Por. M. Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013, s. 51 i n.

18 Por. A. Jackiewicz, *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym* [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, red. J. Matwiejuk, Białystok 2009, s. 252 i n.; P. Sobolewski, *Umowy międzynarodowe i prawo organizacji międzynarodowych w systemie źródeł prawa polskiego* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja...*, op. cit., s. 192 i n.

19 Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 79 i n.

20 Por. P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, *passim*.

ustawa akceptująca nadaje jej moc równą sobie, czyli ustawie. Tym sposobem, co oczywiście nie przekłada się na prawnomiedzynarodową skuteczność umów międzynarodowych, umowy międzynarodowe w zależności od przyjętego reżimu ratyfikacji zajmują w krajowym obrocie prawnym miejsce albo równorzędne ustawie, albo są jej podporządkowane²¹.

5. Ustawa ratyfikacyjna jako szczególnego rodzaju postać aktu ustawodawczego ma swoją niekwestionowaną specyfikę. Odnosi się ona zarówno do kwestii materialnych (treściowych), jak i do kwestii formalnych (proceduralnych). Wyjściowe różnice – w porównaniu do ustawy zwykłej – mają jednak również charakter ontologiczny i to one w największym stopniu przesądzają o osobliwości ustawy ratyfikacyjnej. Należy wszakże zwrócić uwagę, iż ustawa ratyfikacyjna – niezależnie od wszystkich innych cech charakterystycznych – nie jest normalnym aktem normotwórczym. Z tego punktu widzenia nosi wszelkie znamiona ustawy pozornej czy też ustawy formalnej, tj. aktu będącego ustawą dlatego, że dochodzi do skutku na zasadach i w trybie ustawodawczym. Jednakże akt ten nie zawiera norm specyfikujących właściwy akt normatywny o cechach ustawy²², mimo iż Trybunał Konstytucyjny określa go mianem aktu normatywnego²³. Nie zawiera bo-

21 Poza tym należy pamiętać, że w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązują również umowy, które nie wymagają ratyfikacji. One także są inkorporowane do prawa krajowego, niemniej nie uzyskują statusu źródła prawa powszechnie obowiązującego i plasują się w grupie źródeł prawa wewnętrznego. Obie kategorie umów międzynarodowych, tj. ratyfikowanych i nieratyfikowanych, które przewiduje Konstytucja RP, odpowiadają kategoriom umów z Wiedeńskiej Konwencji o Prawie Traktatów z 1969 roku, która przewiduje, że umowy międzynarodowe dochodzą do skutku albo w formie solennej (ratyfikacja), albo w formie uproszczonej (zatwierdzenie).

22 Por. K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994, s. 23 i n.

23 Por. uchwała TK z dnia 30 listopada 1994 r., sygn. W10/94.

wiem norm powtarzalnych, których aktualizacja następowałaby w razie wystąpienia okoliczności wskazanych w hipotezie normy prawnej. Z tego punktu widzenia ustawa ratyfikacyjna jest aktem epizodycznym, który ulega skonsumowaniu po jednorazowym zastosowaniu, tj. po dokonaniu ratyfikacji przez podmiot upoważniony. Dokonanie ratyfikacji dezaktualizuje umowę ratyfikacyjną i nie pozwala zastosować jej po raz drugi. Z tego punktu widzenia ustawa ratyfikacyjna jest ustawą jednorazową²⁴. Jej uchwalenie, a w rezultacie dokonanie czynności ratyfikacji wskazanej umowy czyni ją bezprzedmiotową.

Oczywiście tak samo jest w przypadku przyjęcia ustawy ratyfikacyjnej w sprawie wypowiedzenia umowy międzynarodowej. Jej dojście do skutku, które w swoich konsekwencjach prowadzi do wypowiedzenia umowy, dezaktualizuje ustawę w momencie, kiedy odpowiedni organ skutecznie wypowie umowę, kładąc jej kres zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Z tego punktu widzenia ustawa ratyfikacyjna jest przykładem „relatywizacji zasady nakazującej, aby ustawa była wyłącznie i w całym swoim zakresie aktem prawotwórczym stanowiącym zawsze i tylko normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym”²⁵.

Zgoda parlamentu dotycząca ratyfikacji lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej spełnia wszak kryteria aktu indywidualnego i konkretnego, którego skonsumowanie następuje w chwili przeprowadzenia czynności, do której Sejm (i Senat) upoważnił organ władzy wykonawczej. Niemniej, co odnosi się do zgody na dokonanie ratyfikacji, należy zauważyć, iż ustawa ratyfikacyjna przez to, że jest instrumentem transpozycji normy umownej do

24 W. Sokolewicz, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 173.

25 W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 100.

prawa krajowego, nie jest też typowym aktem indywidualnym i konkretnym. Przymioty te można odnieść do samego *meritum* tego rodzaju ustawy, tj. udzielenia zgody na dokonanie ratyfikacji. Aczkolwiek rola ustawy ratyfikacyjnej jest szersza, gdyż ustawa ta nie tylko stanowi warunek skutecznego ratyfikowania umowy międzynarodowej, ale także włączenia tej umowy do prawa krajowego z jednoczesnym umocowaniem jej w hierarchii źródeł prawa. To oznacza, że ustawa ratyfikacyjna generalnie wywołuje dwa skutki prawne. Pierwszym, konsumowanym jednorazowo, jest skutek ratyfikacyjny, który realizuje się w momencie, gdy organ upoważniony przez parlament do ratyfikowania umowy ratyfikuje ją. Drugim skutkiem, który nie ma już charakteru epizodycznego, jest skutek transformacyjny polegający na włączeniu umowy do krajowego porządku prawnego²⁶. Aprobata parlamentu dla ostatecznego związana się treścią wynegocjowanej umowy międzynarodowej, przybierająca postać aktu prawnego typowego dla krajowego źródła prawa, jest wszakże podstawą transformacji umowy międzynarodowej. Przyjmuje się więc, że akt, na podstawie którego parlament wyraził zgodę na ratyfikację umowy, jest formą wprowadzenia tej umowy do prawa krajowego, tj. nadania jej wewnątrz krajowej mocy obowiązującej ze wszystkimi tego konsekwencjami (dotyczącymi np. stosowania klauzul kolizyjnych)²⁷. Dlatego ustawa ratyfikacyjna jest ustawą *sui generis*. W zakresie skutków ratyfikacyjnych jest ona aktem indywidualno-konkretnym, konsumowanym w momencie dokonania ratyfikacji umowy, do której się odnosi, natomiast w zakresie skutków transformacyjnych

26 Por. R. Kwiecień, *Miejsce umów...*, *op. cit.*, s. 56.

27 Por. K. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa* [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, red. A. Wasilkowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 30.

przypomina akt generalny i abstrakcyjny. Na podstawie ustawy ratyfikacyjnej treści ratyfikowanej umowy międzynarodowej obowiązują przecież również w prawie krajowym i wywołują określone skutki prawne. Z tych powodów należy stwierdzić, że ustawa ratyfikacyjna na pewno nie jest klasycznym aktem generalnym i abstrakcyjnym, ale zarazem „nie jest też typowym aktem o charakterze indywidualnym i konkretnym”²⁸. Stanowisko to w żadnym razie nie podważa jednak tezy o prawotwórczym charakterze tego rodzaju ustawy²⁹.

6. Oryginalność ustawy ratyfikacyjnej zawiera się jeszcze w jednym, ważnym aspekcie. Mianowicie ustawa ratyfikacyjna jest elementem wyłącznie krajowego procesu ostatecznego związania się treścią wynegocjowanej umowy międzynarodowej. Ustawa tego typu jest warunkiem *sine qua non* ratyfikowania konkretnie wskazanych kategorii umów międzynarodowych (por. art. 89 ust. 1 Konstytucji). Niemniej samo dojście do skutku ustawy ratyfikacyjnej nie jest jeszcze *per se* ratyfikacją – tę przeprowadza wyłącznie Prezydent RP jako podmiot konstytucyjnie wyposażony w kompetencję do ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych, działając w tym względzie jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych (por. art. 133 Konstytucji). Dlatego należy mieć na uwadze, iż ratyfikacja jako taka jest zastrzeżona jedynie dla Prezydenta RP. Natomiast okoliczność, że niektóre z kategorii umów międzynarodowych wymagają – na podstawie krajowych przepisów konstytucyjnych – upoważnienia ustawowego do ich ratyfikowania, nie skutkuje tym, że np. Sejm (i Senat) stają się podmiotami współratyfikującymi. Widać to wyraźnie z perspektywy prawa międzynarodowego, dla której to, czy

28 W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 100.

29 Por. M. Mastenak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 76.

ratyfikacja wymaga, czy nie wymaga upoważnienia ustawowego, jest zupełnie indyferentne. Czynnością konwencjonalną prawnie doniosłą, rodzącą określone skutki przewidziane w Wiedeńskiej Konwencji o Prawie Traktatów jest wszakże sama ratyfikacja, a nie – przewidziane w porządkach krajowych poszczególnych państw – czynności proceduralne, które mogą uzależniać ratyfikację od spełnienia określonych wymogów, np. uzyskania zgody parlamentu.

Dlatego ratyfikacja jako taka jest aktem dualnym, tzn. jest aktem właściwym dla prawa międzynarodowego (z punktu widzenia którego jest ona ostatecznym potwierdzeniem związania się przez państwo wynegocjowaną umową), ale jest też aktem prawa krajowego, którego *modus operandi* może być zróżnicowany w zależności od np. przedmiotu umowy międzynarodowej. Postępowanie regulowane przez przepisy prawa krajowego, które określają np. wymóg zgody parlamentu na ratyfikowanie określonych typów czy kategorii umów międzynarodowych, w żaden sposób nie interferuje na prawnomiędzynarodową stronę ratyfikacji. Tym samym ustawa ratyfikacyjna nie jest częścią procedury ratyfikacyjnej *ad extra* (na zewnątrz), a jest „tylko” wymogiem tej procedury *ad intra* (wewnątrz prawa krajowego). Tym m.in. należy tłumaczyć, że zgodnie przyjmuje się, iż samo uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej nie przesądza jeszcze dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przyjmuje się, że Prezydent RP dysponuje swobodą decydowania o tym, czy ratyfikować daną umowę, czy też odmówić jej ratyfikacji, a tym samym nie związać się nią w sposób prawnie skuteczny na gruncie prawa międzynarodowego (przy czym dotyczy to zarówno ratyfikacji prostej, jak i złożonej). Pogląd ten potwierdził również Trybunał Konstytucyjny, wyraźnie stwierdzając, że „prezydent RP może odmówić dokonania ratyfikacji [...] lub może ją przesunąć na wybrany przez siebie termin”,

ponieważ „dokonanie ratyfikacji jest prawem, a nie obowiązkiem głowy państwa”³⁰.

7. W efekcie, konieczność przyjęcia ustawy ratyfikacyjnej, w odniesieniu do wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP umów międzynarodowych, nie przesądza jeszcze tego, czy umowy te będą ostatecznie ratyfikowane ze skutkiem *ad extra*. Prezydent RP dysponuje tutaj swobodą działania i to on podejmuje końcową decyzję w tym względzie, działając jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126 ust. 1 Konstytucji) i reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych (art. 133 ust. 1 Konstytucji). Ustawa akceptująca, będąc elementem wewnętrzkrajowego procesu ratyfikacyjnego, daje w związku tym jedynie podstawę do przeprowadzenia ratyfikacji ze skutkiem prawnomiędzynarodowym³¹. Dlatego bez ustawy akceptującej kategorii umów z art. 89 ust. 1 Konstytucji nie mogą być ratyfikowane, ale samo przyjęcie ustawy nie przesądza jeszcze ich ratyfikacji³². Ustawa ratyfikacyj-

30 Postanowienie TK z dnia 21 maja 2013 r., sygn. K11/13.

31 Warto jednak odnotować pogląd rzadko prezentowany, zgodnie z którym uchwalanie ustawy akceptującej ma charakter prawnego zobowiązania Prezydenta RP do ratyfikowania danej umowy. W konsekwencji odmowa ratyfikowania umowy, mimo przyjęcia ustawy akceptującej, byłaby przejawem dominacji Prezydenta nad innymi władzami, co kłóciłoby się z zasadą podziału i równowagi władz; por. K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 72.

32 Por. M. Zubik, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 153. Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego zwracają uwagę, że brak obowiązku Prezydenta do ratyfikowania umowy międzynarodowej wynika z samej istoty ustawy akceptującej, która jedynie „upoważnia do dokonania ratyfikacji”, natomiast nie nakłada na głowę państwa takiego obowiązku. Jest to konsekwencja tego właśnie, że ustawa akceptująca jest „tylko” elementem krajowej procedury operacjonalizującej ratyfikację, podczas gdy sama czynność ratyfikowania umowy międzynarodowej jest czynnością właściwą dla prawa międzynarodowego i zastrzeżoną dla Prezydenta RP; por. K. Kubuj, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 157 i n.

na jest bowiem „tylko” aktem prawa krajowego, przewidzianym przez krajowe przepisy, regulującym wyłącznie krajową procedurę ratyfikacji i nie wywołuje żadnych międzynarodowych skutków w odniesieniu do ratyfikacji bądź jej braku³³.

8. Na gruncie prawa międzynarodowego czynnością przesądzającą o skutecznym związaniu się przez państwo będące stroną umowy treścią wynegocjowanej umowy jest ratyfikacja, mimo że najczęściej nie wywołuje ona jeszcze efektu wejścia umowy w życie. Ten określa najczęściej sama umowa, różnicując warunki wejścia umowy w życie m.in. od tego, czy umowa ma charakter bi- czy multilateralny³⁴. Z kolei na gruncie prawa krajowego procedura, która ma doprowadzić do ostatecznego ratyfikowania umowy, jest pozostawiona do swobodnego uregulowania i może przewidywać bardzo różne rozwiązania, również wysoce zróżnicowane w zależności np. od przedmiotu umowy międzynarodowej. Z tej możliwości skorzystał m.in. polski ustrojodawca, przewidując wskazane wcześniej dwa podstawowe tryby ratyfikacji, tj. tryb ratyfikacji małej (prostej) oraz tryb ratyfikacji dużej (złożonej). Ten drugi rodzaj ratyfikacji co do zasady przewiduje przyjęcie przez Sejm (i Senat) ustawy ratyfikacyjnej, którą specyfikuje zarówno materia, jak i procedura jej uchwalania. Odrębności składające się na tę procedurę, w połączeniu z przedmiotem unormowania ustawy akceptującej, tworzą jej niewątpliwą specyfikę, a zarazem każą wyodrębnić osobną kategorię ustaw ratyfikacyjnych na tle wszystkich innych ustaw przyjmowanych w Rzeczypospolitej Polskiej.

33 Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, op. cit., s. 78.

34 Por. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 2007, s. 81 i n.

9. Kategoria ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej nie ma przy tym jednolitego charakteru³⁵. Obejmuje zarówno ustawę upoważniającą do ratyfikowania określonych, wprost wskazanych rodzajów umów międzynarodowych z art. 89 ust. 1 Konstytucji, jak też ustawę, na podstawie której organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu mogą zostać przekazane kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach (art. 90 Konstytucji). Obie grupy ustaw upoważniających (tj. z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji) różnicuje przedmiot, a także tryb ustawodawczy. O ile bowiem w pierwszym przypadku (ustawy uchwalane na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji) mamy do czynienia – zasadniczo – ze zwykłym trybem ustawodawczym, o tyle w drugim (ustawy z art. 90 Konstytucji) zastosowanie ma tryb szczególny. Te dwie grupy ustaw, w połączeniu z odmiennościami proceduralnymi, dają nawet podstawy do wyodrębnienia dwóch trybów ratyfikacji, obok oczywiście ratyfikacji małej, która nie wymaga zgody ustawowej. W pierwszym przypadku (art. 89 ust. 1) ratyfikacja przyjmuje postać ratyfikacji dużej czy złożonej, w drugim zaś (art. 90) określana jest mianem wielkiej, super bądź ekstra ratyfikacji³⁶. Jest tak, ponieważ przepisy art. 90 Konstytucji ustanawiają zaostrzony rygor wyrażania ustawowej zgody na ratyfikację szczególnego rodzaju umowy międzynarodowej, której istotą jest tzw. przekazanie kompetencji³⁷. Z tego właśnie powodu procedurę z art. 90 Konstytucji naj-

35 Por. P. Mikuli, *Ustawy o ograniczonym zakresie...*, op. cit., s. 38 i n.

36 J. Jaskiernia, *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej: księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 461 i n.

37 Szerzej na ten temat zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, *passim*.

częściej traktuje się jako odrębny tryb (sposób) ratyfikacji umów międzynarodowych, niemniej – z racji wymogu przyjęcia ustawy upoważniającej – można traktować go jako swoistą podklasę dużej ratyfikacji. Zarówno bowiem w ratyfikacji na podstawie art. 89 Konstytucji, jak i art. 90 Konstytucji dochodzi do przyjęcia ustawy akceptującej, tyle tylko, że w jednym przypadku tryb ustawodawczy odpowiada trybowi zwykłemu, w drugim natomiast mamy do czynienia z trybem kwalifikowanym, charakteryzującym się zaostrzonym rygoryzmem proceduralnym. Jeśli wobec tego przesłanką wyodrębniania rozmaitych trybów ratyfikacji jest to, czy tryb ten wymaga, czy nie wymaga ustawy, to obie procedury (z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji) mają wspólny mianownik, którym jest konieczność przyjęcia ustawy akceptującej.

2. Odmienności proceduralne dochodzenia do skutku ustawy ratyfikacyjnej

10. Punktem wyjścia do analizy odrębności proceduralnych związanych z dochodzeniem do skutku ustawy akceptującej winna być dyspozycja art. 89 ust. 1 Konstytucji. Określa ona *expressis verbis* treściowe elementy umowy międzynarodowej, które nakazują zastosowanie mechanizmu dużej ratyfikacji. Zgodnie z przepisem art. 89 ust. 1 zarówno ratyfikacja, jak i wypowiedzenie umowy międzynarodowej „wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”, jeżeli umowa dotyczy następujących spraw: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych i obronnych; 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji; 3) członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej; 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Jeśli wobec tego *meritum* wynegocjowanej umowy międzynarodowej obejmuje którąś ze wskazanych kategorii, to zastosowanie winna mieć procedura dużej ratyfikacji, *ergo* przyjęcie ustawy upoważniającej. Na tym tle powstaje pytanie, czy w takim razie, uwzględniając owych pięć kategorii wskazanych w przepisach art. 89 ust. 1, ratyfikacja duża, tzn. wymagająca wcześniejszego przyjęcia ustawy upoważniającej, jest regułą czy wyjątkiem? Innymi słowy mówiąc, czy normalną, ale też domniemaną procedurą ratyfikacji umów międzynarodowych jest ratyfikacja przeprowadzona przez Prezydenta RP bez zgody Sejmu (i Senatu), czy też domniemywa się, że podstawową formą ratyfikacji jest ratyfikacja wymagająca uprzedniej zgody izb parlamentarnych? Należy stanąć na stanowisku, że pożądaną i domniemaną formą ratyfikacji jest ratyfikacja prosta, natomiast ustawowe wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest procedurą wyjątkową³⁸. Taki wniosek podpowiada gradacja, w jaką układają się krajowe procedury ratyfikacyjne. Przewidują one systematyczne komplikowanie procedury ratyfikacyjnej, w zależności od przedmiotu umowy międzynarodowej podlegającej ratyfikacji.

Powyższy wniosek uzasadnia ponadto okoliczność dodatkowego wyodrębnienia szczególnej postaci ustawy upoważniającej, przyjętej na podstawie art. 90 Konstytucji. Artykuł ten, zwany popularnie klauzulą europejską³⁹, przewiduje odrębną procedurę wyrażania ustawowej zgody na ratyfikację umowy

38 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 177 i n. Autorka słusznie jednak wskazuje, iż zwłaszcza praktyka w powiązaniu z mocno detalicznym sformułowaniem art. 89 regulującym dużą ratyfikację może sugerować odwrotny wniosek, tzn., że to duża ratyfikacja (za zgodą wyrażoną w ustawie) jest rozwiązaniem zasadniczym (domniemanym), a ratyfikacja zarówno mała, jak i wielka są odstępstwami od reguły. Jednakże autorka dodaje, że choć taki pogląd może wyłaniać się z praktyki, to jest błędny.

39 Por. M. Granat, *Uwagi o pojmowaniu art. 90 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 523 i n.

międzynarodowej przekazującej „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Składając razem wszystkie warianty procedury ratyfikacji umów międzynarodowych, należy dojść do wniosku, że tworzą konstrukcję od ogółu do szczegółu. Ogółem w tym wypadku są wszystkie umowy międzynarodowe, które nie kwalifikują się jako umowy z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji. Dla nich przewidziana jest zwykła ścieżka ratyfikacyjna, czyli ratyfikacja przez Prezydenta RP z jednoczesnym zawiadomieniem Sejmu i Senatu (art. 89 ust. 2). Z kolei szczegółem są umowy międzynarodowe, które swoim przedmiotem regulacji obejmują sprawy enumeratywnie wskazane w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Umowy te wymagają upoważnienia ustawowego, które dochodzi do skutku albo w zwykłej procedurze ustawodawczej, albo – jeśli treść umowy dodatkowo zawiera klauzulę „przekazania kompetencji” – w procedurze reżimu z art. 90 Konstytucji. Reżim ten przewiduje dodatkowe utrudnienie proceduralne w dojściu do skutku ustawy akceptującej, polegające albo na podniesieniu wymogu większości głosów niezbędnych do przyjęcia ustawy w obu izbach, albo przyjęciu tej ustawy w procedurze ogólnonarodowego referendum⁴⁰. W związku z tym wybierając tryb ratyfikacji, należy zastosować test sprawdzający, czy umowa zawiera treści nakazujące przyjęcie ustawy upoważniającej (z art. 89 ust. 1 i – ewentualnie – art. 90 Konstytucji), czy też nie

40 Chociaż formalnie decyzja zapadła w drodze referendum nie prowadzi do przyjęcia ustawy we właściwym tego słowa znaczeniu, przyjęło się ją określać mianem tzw. ustawy referendalnej.; por. A. Szmyt, *Ustawa referendalna* [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 54; zob. również P. Uziębło, *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej do systemu prawnego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1, s. 127 i n.

i w takim wypadku zastosować preferowaną konstytucyjnie ratyfikację bez zgody wyrażonej w ustawie⁴¹.

11. To pokazuje, że z punktu widzenia procesu ustawodawczego kluczowe znaczenie ma kwalifikacja umowy międzynarodowej i odpowiedź na pytanie, czy konkretna umowa wymaga w ogóle upoważnienia ustawowego. Jeśli nie, to procedura ratyfikacyjna przebiega w formie uproszczonej, co oznacza, że Prezes Rady Ministrów przedkłada Prezydentowi RP umowę do ratyfikacji, jednocześnie zawiadamiając o tym fakcie Sejm (art. 89 ust. 2 Konstytucji)⁴². Jeśli natomiast w wyniku wstępnej kwalifikacji nastąpi decyzja o konieczności uchwalania ustawy upoważniającej, to w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy wystarczy zwykła ustawa (art. 89 ust. 1 Konstytucji), czy też treści umowy spełniają przesłankę „przekazania kompetencji”, ergo niezbędne jest przyjęcie ustawy upoważniającej w kwalifikowanej procedurze legislacyjnej (art. 90 Konstytucji).

41 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, op. cit., s. 177–178.

42 W takim wypadku zgłoszone przez Prezesa Rady Ministrów zawiadomienie Marszałek Sejmu kieruje do Komisji Spraw Zagranicznych, jednocześnie wskazując termin przedłożenia sprawozdania, w którym komisja ocenia zasadność wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji. Ponadto zawiadomienie przekazane jest również do wiadomości wszystkich posłów, którzy mogą złożyć na piśmie swoje uwagi i zastrzeżenia co do wybranej procedury. Efektem pracy komisji może być albo przyjęcie zawiadomienia bez zastrzeżeń, albo wniosek o wyrażenie przez Sejm negatywnej opinii w przedmiotowej sprawie. W tym ostatnim przypadku sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych przygotowuje dla Sejmu projekt stosownej uchwały. Głosowanie w sprawie stanowiska Sejmu izba przeprowadza na najbliższym posiedzeniu. Przyjęcie w uchwale negatywnego stanowiska izby nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek zawiadomienia o nim Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP. Jeśli natomiast Sejm nie przyjmie uchwały wyrażającej negatywną ocenę wybranego przez rząd trybu ratyfikacji, przyjmuje się, że Sejm przyjął zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów bez zastrzeżeń; por. G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, H. Zięba-Załucka, *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 184.

Test sprawdzający powinien odpowiedzieć na pytanie, czy przedmiot umowy mieści się w zakresie spraw wskazanych *expressis verbis* w dyspozycji art. 89 ust. 1 Konstytucji albo – ewentualnie – wyczerpuje przesłankę „przekazania kompetencji” z art. 90 Konstytucji. Jeśli idzie o pierwszą z kategorii spraw, tj. umowy dotyczące pokoju, sojuszy, układów politycznych i obronnych, to jest ona wyjątkowo szeroka, przy czym najbardziej elastycznym pojęciem z pewnością jest tu kategoria „układów politycznych”. Jak się wskazuje, kategoria ta nie ma jasno zarysowanych konturów⁴³, co może powodować, że wiele umów może być kwalifikowanych jako umowy zawierające układ polityczny czy choćby jego elementy. Przyjęcie skrajnej interpretacji może wręcz spowodować, że każda umowa – która przecież jest przejawem jakiegoś układu politycznego – może być kwalifikowana jako wymagająca upoważnienia ustawowego. Stąd, jak się wydaje, należy postulować wąskie rozumienie kategorii „układu politycznego” i odnoszenie jej do umowy, której przedmiotem jest np. porozumienie międzynarodowe dotyczące współpracy politycznej w postaci np. układu o przyjaźni i dobrosąsiedzkich stosunkach. Stąd wniosek, że pierwsza z wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji kategorii spraw powinna być odnoszona wyłącznie do najważniejszych umów politycznych⁴⁴.

Drugi blok spraw ujętych w treści umowy międzynarodowej, który wymaga ustawy ratyfikacyjnej, dotyczy wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji. Blok ten, jak się zaznacza, powinien być traktowany jako konsekwencja art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza generalną zasadę wyłączności ustawowej w zakresie ograniczania w korzystaniu z wolności lub praw konstytucyjnie regulowanych. Z kolei wymóg podstawy usta-

43 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa referendalna...*, *op. cit.*, s. 105.

44 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 178.

wowej w nakładaniu obowiązków na jednostki należy wywodzić z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Powyższa kategoria spraw powinna być rozumiana w taki sposób, że chodzi tutaj o umowy, „w treści których są zawarte przepisy bezpośrednio ograniczające wolności lub prawa obywateli lub nakładające na nich obowiązki, bądź też przepisy, które obligują władze RP do wprowadzenia tego typu regulacji w prawie krajowym. Wynika to z ogólnego założenia, że kształtowanie statusu jednostki nie powinno się odbywać bez udziału parlamentu”⁴⁵. Oczywiście należy stanąć na stanowisku, że w świetle przepisów art. 89 ust. 1 pkt. Konstytucji nie chodzi tylko o umowy, których treścią jest ewentualne ograniczenie praw i wolności, ale o umowy, które w jakikolwiek sposób traktują o prawach i wolnościach mających swoje zakotwiczenie w Konstytucji. Wyraźną intencją ustrojodawcy było wszakże, aby wszystkie umowy, o ile dotyczą wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, były ratyfikowane za zgodą Sejmu, co ma szczególny wymiar gwarancyjny, z jednej strony, i prestiżowy z drugiej. Chodzi bowiem w tym przypadku o potwierdzenie co najmniej ustawowego statusu regulacji całej materii prawnocłowieczej, która w warunkach demokratycznego państwa prawnego jest materią szczególnie chronioną⁴⁶. Należy jednak zauważyć, że część przedstawicieli doktryny krytycznie podchodzi do tej kategorii, zwracając uwagę, że to nie prawo krajowe, ale właśnie międzynarodowe lepiej i skuteczniej poręcza prawa i wolności jednostki, poszerza katalog tych praw i wolności oraz ustanawia efektywne

45 M. Wiącek, *Art. 89 [w:] Konstytucja RP. Komentarz art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, s. 111.

46 Co wielokrotnie podnosił Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, iż prawa i wolności to bezwzględna materia ustawowa; por. np. wyrok TK z dnia 9 maja 1998 r., sygn. U 5/97; wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98 czy wyrok TK z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02.

mechanizmy gwarancyjne⁴⁷. W ich opinii wymóg ustawowej zgody na ratyfikację umów prawnocząłowieczych jest więc – przynajmniej w jakimś stopniu – nielogiczny, gdyż systemy prawa krajowego są regresywne, jeśli chodzi o promocję i protekcję praw człowieka w stosunku do prawa międzynarodowego. Dlatego, w myśl tego rodzaju opinii, to nie Konstytucja ani nie ustawa funkcjonująca na gruncie prawa krajowego autentycznie chronią prawa i wolności, ale właśnie prawo międzynarodowe. Jednak warto nadmienić, że ustawowej zgody na ratyfikację wymagają nie wszystkie umowy dotyczące praw i wolności człowieka, ale umowy, które w jakiś stopniu odnoszą się do praw, wolności i obowiązków określonych w Konstytucji. Ustawa ratyfikacyjna jest więc w tym wypadku nie tyle gwarantem progresywizmu prawnocząłowieczego, ile potwierdzeniem, że regulacja konstytucyjna materii prawnocząłowieczej jest zawsze kontrolowana przez ustawodawcę krajowego, przez co lepiej chroniona jest zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji RP, a przez to także zasada suwerenności Narodu.

Kolejną kategorią umów międzynarodowych, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody ustawowej, są umowy dotyczące członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej. Wynika z tego, że każdy traktat, na podstawie którego Rzeczypospolita Polska miałaby przystąpić do organizacji międzynarodowej lub wystąpić z takiej organizacji, wymaga zastosowania dużej ratyfikacji. Ustrojodawca ma tu oczywiście na myśli tzw. członkostwo pierwotne, oznaczające wstąpienie lub wystąpienie z organizacji. Natomiast kwestią dyskusyjną może być kategoria członkostwa wtórnego, czyli umów międzynarodowych, które np. istotnie zmieniają zasady członkostwa państwa w ja-

47 Por. A. Bałaban, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021, s. 74.

kiejś organizacji międzynarodowej lub nakładają na państwo jako uczestnika tej organizacji nowe, nieznane wcześniej prawa i obowiązki. Wydaje się, że kategoria członkostwa w organizacji międzynarodowej powinna być rozumiana szeroko i odnosić się zarówno do tzw. członkostwa pierwotnego, jak i wtórnego⁴⁸. W tym drugim przypadku bowiem istotą umowy jest ewentualna korekta uregulowań określających zasady członkostwa, która w niektórych wypadkach może być bardzo daleko idąca, do tego stopnia, że materialnie może być właściwie równoznaczna z nowym członkostwem, realizowanym na zupełnie nowych, a przez to i innych zasadach⁴⁹.

Następnym blokiem spraw ujętym w umowach międzynarodowych, które dla ratyfikacji wymagają upoważnienia zawartego w ustawie, jest znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym. Sugeruje się, że przyjęta w tym przypadku formuła jest zbyt szeroka, ponieważ jakieś obciążenie finansowe przynosi niemal każda umowa międzynarodowa⁵⁰. Stąd też przy rygorystycznym stosowaniu kategorii znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym mogłoby to oznaczać konieczność ustawowej zgody na ratyfikację właściwie każdej umowy międzynarodowej, co przecież nie byłoby zgodne z intencją ustroj-

48 Por. J. Szymanek, *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424, s. 1 z dnia 15 grudnia 2020 r.) oraz przedstawionego Sejmowi RP projektu ustawy ratyfikacyjnej (druk sejmowy nr 1123), Zeszyty Prawnicze BAS* 2021, nr 3, s. 81 i n.

49 Odmienne M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112, który uważa, że art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP dotyczy wyłącznie przystąpienia do organizacji międzynarodowej i nie odnosi się do wszelkich zmian zasad funkcjonowania organizacji, bądź wszelkich modyfikacji praw i obowiązków wynikających z członkostwa w organizacji, do której Polska już przystąpiła.

50 Por. E. Smoktunowicz, *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 6, s. 44.

doawcy. Z tego również względu doprecyzowuje się, iż w istocie rzeczy chodzi tutaj nie tyle o każde czy jakiegokolwiek obciążenie finansowe, co raczej o obciążenie bezpośrednie i trwałe czy stałe⁵¹. Pewnym zbiorczym określeniem, mającym to wyrażać, jest użyte w art. 89 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP sformułowanie o „znacznym” obciążeniu państwa pod względem finansowym. Mimo tego w doktrynie formułuje się pogląd na temat nieostrości pojęcia „znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym”, a co za tym idzie podnosi się postulat jego doprecyzowania i sformułowania swoistego miernika, za pomocą którego możliwa byłaby obiektywna i wiarygodna ocena tego, czy obciążenie jest znaczne, czy nie. Takim miernikiem, jak niektórzy postulują, mogłaby być np. konieczność zmiany ustawy budżetowej z przeznaczeniem środków na wykonanie umowy międzynarodowej⁵². Niektórzy dowodzą jednak, że „znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym” jest tylko pozornie sformułowaniem nieostrym. W rzeczywistości bowiem konieczność zmiany ustawy budżetowej w związku z wykonaniem umowy daje podstawę do kwalifikacji danej umowy jako znacznie obciążającej państwo pod względem finansowym⁵³. Przy tej okazji dodaje się także, że ograniczeniem nadmiernie dowolnej interpretacji pojęcia znacznego obciążenia jest okoliczność, że w regulacji tej chodzi o znaczne obciążenia finansowe stanowiące przedmiot umowy, a nie np. o wszystkie obciążenia, które mogą być jedynie związane z umową⁵⁴.

Wreszcie ostatnią, najszerszą kategorią spraw ujętych w umowie międzynarodowej, które z mocy Konstytucji wymagają zastosowania ustawy ratyfikacyjnej, jest kategoria spraw uregulo-

51 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 105.

52 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 183 i n.

53 Por. J. Ciapała, *Pozycja Sejmu...*, *op. cit.*, s. 25.

54 Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 59.

wanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Należy przyjąć, że ustrojodawca ma tutaj na myśli materie objęte obowiązującą regulacją ustawową oraz o materie należące do tzw. absolutnej wyłączności ustawy⁵⁵. Jeżeli więc np. przepisy umowy są niezgodne z obowiązującymi w Polsce ustawami, względnie umowa międzynarodowa ma zobowiązać Polskę do dokonania zmian w ustawodawstwie, to dla takiej umowy będzie wymagana duża ratyfikacja⁵⁶. Natomiast w sytuacji, gdy kwestie objęte umową międzynarodową nie są w Polsce objęte obowiązującym ustawodawstwem, niezbędne jest wcześniejsze sprawdzenie, czy przypadkiem kwestie te nie należą do materii, dla których Konstytucja wymaga ustawy⁵⁷. Warto zwrócić uwagę, że ta kategoria jest czasami krytykowana z uwagi na swoją ogólność, jeśli wręcz nie ogólnikowość, a co za tym idzie możliwość nadmiernie ekstenzywnej wykładni. Maksymalnie posunięta może wszak oznaczać, że w praktyce „wszystkie umowy międzynarodowe przeznaczone do ratyfikacji wymagają zgody ustawowej”, gdyż „w ustawach unormowane jest już wszystko”⁵⁸. Oczywiście taka wykładnia nie jest wskazana. W istocie rzeczy w przypadku umów z art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji chodzi o zabezpieczenie władztwa parlamentu i koherencji porządku prawnego o randze ustawy. Ustawodawca

55 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112.

56 Wskazuje się jednak, iż w praktyce ustrojowej przyjęto zwięźającą wykładnię, co oznacza, że do małej ratyfikacji zazwyczaj kierowane są wszystkie umowy międzynarodowe, które po prostu nie są sprzeczne z ustawami; por. M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 55.

57 Por. K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP...*, *op. cit.*, s. 70–71.

58 A. Bałaban, *Komentarz do Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 74.

konstytucyjny wyszedł ze słusznego założenia, że materia albo już uregulowana w ustawie, albo taka, która z mocy Konstytucji jest zastrzeżona dla ustawy, nie może być normowa w prawie krajowym na niższych szczeblach procedury prawotwórczej. Skoro więc ratyfikacja za zgodą ustawy poziomuje materię ustawową, gwarantując jej jedno, stałe miejsce w hierarchii aktów normatywnych, to musi być jasne, że ilekroć treść umowy międzynarodowej odpowiada materii ustawowej w rozumieniu prawa krajowego, to konieczne jest zastosowanie mechanizmu dużej ratyfikacji. Jej *telos* wszakże stanowi to, że materia ustawowa nie może być nigdy uregulowana z pominięciem parlamentu, tj. organu wyposażonego w kompetencję stanowienia prawa o randze ustawy. *Nota bene* na tym właśnie polega istota ustawy ratyfikacyjnej. Ma ona gwarantować poszanowanie władztwa parlamentu w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, niezależnie od tego, czy materialnym źródłem praw jest aktywność krajowa (wewnętrzna) czy też zewnętrzna (międzynarodowa)⁵⁹.

12. Ustawowa forma zgody na związanie się treścią umowy międzynarodowej ma wobec tego jeszcze jeden istotny aspekt prawny. Mianowicie chodzi o zapewnienie jednolitości systemu prawnego bez względu na to, czy składające się na ten system akty prawne stanowią efekt działania prawodawcy krajowego, czy też powstały jako uregulowania międzynarodowe (o różnym stopniu szczegółowości, zasięgu i charakterze) objęte konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa, co bardzo mocno np. akcentuje Trybunał Konstytucyjny⁶⁰. Pogląd taki jest niczym innym jak prawną konsekwencją przepisów art. 9 Konstytucji, z których wynika

59 Por. A. Biłgorajski, *Źródła prawa* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 53 i n.

60 Por. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

oczywiste założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oprócz norm (przepisów) stanowionych przez krajowego prawodawcę obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Tym samym system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej ma charakter wieloskładnikowy, obejmujący obok aktów prawnych stanowionych przez polskie organy również akty prawa międzynarodowego i wspólnotowego (unijnego)⁶¹. Prawo to nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego, gdyż staje się integralną częścią polskiego porządku prawnego za wiedzą i zgodą konstytucyjnych organów państwowych, które partycypują w procesie stanowienia aktów normatywnych mających walor powszechnej obowiązywalności, w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP.

13. Należy przy tym zaznaczyć, że test mający w ostateczności doprowadzić do wyboru właściwego trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej powinien jeszcze objąć sprawdzenie, czy treść umowy nie przewiduje „przekazania kompetencji” zgodnie z dyspozycją art. 90 Konstytucji RP. Jeśli okaże się, że poza tym, iż umowa obejmuje którąś z kategorii spraw wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, a dodatkowo prowadziłyby do przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, to w takim wypadku zgoda na ratyfikację powinna być wyrażona nie w trybie art. 89 ust. 1, ale w trybie art. 90 Konstytucji RP. Podkreślić bowiem należy, że reżim uchwalania ustawy zwykłej dla wyrażenia akceptacji dla ratyfikowania umowy międzynarodowej dotyczy wyłącznie umów, które w swoich skutkach nie prowadzą do

61 Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 3–10.

„przekazania kompetencji” w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP⁶². Jednakże z drugiej strony należy zawsze sprawdzić, czy umowa nie prowadzi do skutku przewidzianego w art. 90 Konstytucji RP, mimo iż nie wyczerpuje żadnej z kategorii spraw z art. 89 ust. 1 (choć taka sytuacja wydaje się być jedynie czysto hipotetyczna).

Przeprowadzenie testu polegającego na sprawdzeniu treści umowy międzynarodowej i skonfrontowaniu jej z dyspozycją przepisów art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji RP ma na celu ustalenie niezbędnej w danym wypadku procedury ratyfikacyjnej, która może sprowadzać się do zastosowania ratyfikacji prostej bądź złożonej⁶³, przy czym w tym drugim przypadku należy jeszcze

62 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112.

63 Dotychczasowa praktyka wskazuje, że wyniki takiego testu nie zawsze przynoszą jednoznaczne rezultaty i nawet przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego mogą wyrażać bardzo odmienne, niekiedy wręcz sprzeczne stanowiska. W historii stosowania przepisów Konstytucji RP z 1997 roku można przy tym wskazać co najmniej kilka przypadków, które budziły poważne wątpliwości. Najgłośniejszymi – wywołującymi też najwięcej kontrowersji i sporów – były: ratyfikacja konkordatu z 1993 roku; ratyfikacja Traktatu Północnoatlantyckiego czy wreszcie, przykład najnowszy, ratyfikacja dotycząca unijnych przepisów odnoszących się do nowych zasobów własnych UE, składających się na tzw. Plan Odbudowy po COVID-dzie. We wszystkich tych przypadkach wskazywano, że choć test dał wynik przemawiający za ratyfikacją prostą (małą ratyfikacją), to jednak powinien mieć zastosowanie tryb zastrzony, czyli tzw. duża ratyfikacja. Dowodzono, iż każda z tych umów, w jakiejś części, wyczerpuje znamiona umowy z art. 90 Konstytucji RP (w zakresie przekazania kompetencji władz państwa w niektórych sprawach organowi międzynarodowemu bądź organizacji międzynarodowej), co *a priori* miało wykluczać możliwość procedowania przez Sejm w trybie art. 89 Konstytucji. Przy czym zazwyczaj sugerowano, że jeżeli na podstawie umowy międzynarodowej kompetencja dotychczas przynależna państwu polskiemu miałaby zostać przesunięta na poziom np. organizacji międzynarodowej lub drugiej strony umowy, to powinno dojść do zastosowania tzw. dużej ratyfikacji. Literatura na ten temat jest obszerna, przy czym najbardziej szczegółowa i wielowątkowa dyskusja dotyczyła ratyfikacji konkordatu, który do tej pory pozostaje bodajże najbardziej dyskutowanym trybem ratyfikacji umowy międzynarodowej na podstawie przepisów obowiązującej Konstytucji RP; zob. np. J. Szymanek, *Tryb ratyfikacji konkordatu z 1993 roku – główne problemy*

odpowiedzieć na pytanie, czy ustawowa zgoda na ratyfikację ma dojść do skutku w trybie postępowania zwykłego (art. 89 ust. 1 Konstytucji) czy też kwalifikowanego (art. 90 Konstytucji)⁶⁴.

14. Uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej odbywa się – co do zasady – na ogólnych warunkach postępowania ustawodawczego. Należy przyjąć, że wszelkie odstępstwa od zwykłego trybu uchwalania ustaw winny mieć swoje odzwierciedlenie w wyraźnych przepisach konstytucyjnych. Wykluczone jest więc jakiegokolwiek domniemanie odmienności procesowych w tym względzie⁶⁵. W doktrynie wskazuje się, że najlepszym potwierdzeniem tego poglądu jest założona w samej Konstytucji odmiennosc uchwalania ustawy ratyfikacyjnej na podstawie art. 89 ust. 1 i art. 90. W myśl tego poglądu proces ustawodawczy w nawiązaniu do art. 89 ust. 1 odbywa się na normalnych czy też zwykłych zasadach, natomiast w razie zastosowania art. 90 proces ustawodawczy toczy się ze wszystkimi elementami odmiennymi, które *expressis verbis* zawiera art. 90 (tj. konieczność uchwalenia ustawy w Sejmie i Senacie większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy

[w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. Cz. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009, s. 48 i n.; J. Krukowski, *Spór wokół ratyfikacji konkordatu*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL” 1996, t. VI, s. 59 i n.; R.M. Małajny, *Konkordat polski z 1993 r. – altera pars* [w:] *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, red. B. Górowska, Warszawa 1997, s. 639 i n.; W. Góralski, *Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską w obradach sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych z 16 grudnia 1997 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 24, s. 509 i n.

64 W wypadku zastosowania trybu kwalifikowanego (z art. 90) kolejnym niezbędnym krokiem będzie dokonanie przez Sejm wyboru, czy zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej ma być udzielona w procedurze parlamentarnej (z udziałem Sejmu i Senatu), czy też zostanie wyrażona w drodze ogólnonarodowego referendum, które zamiast izb parlamentarnych upoważni, bądź nie, Prezydenta RP do ratyfikowania umowy międzynarodowej, której treścią jest „przekazanie kompetencji”.

65 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112.

ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów – por. art. 90 ust. 2 Konstytucji)⁶⁶.

15. Lansowany pogląd, w myśl którego proces ustawodawczy związany z dochodzeniem do skutku ustawy ratyfikacyjnej nie różni się od zwykłego trybu ustawodawczego, nie jest jednak powszechnie podzielany⁶⁷. Zwraca się uwagę, że o pewnych modyfikacjach trybu zwykłego decyduje prakseologia uchwalania ustawy ratyfikacyjnej. Dotyczy to w szczególności prawa wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Niektórzy są zdania, że prawo to, w odniesieniu do projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, nie różni się do od innych przypadków, co oznacza, że „projekt ustawy ratyfikacyjnej może wnieść każdy z podmiotów wymienionych w art. 118 ust. 1 lub 2 Konstytucji RP”⁶⁸. Zwolennicy tego poglądu dowodzą, że Konstytucja „nie daje podstaw do twierdzenia, że projekt poselski, senacki, prezydencki czy obywatelski byłby prawnie niedopuszczalny”⁶⁹. Aprobujący takie stanowisko wskazują, że monopol Rady Ministrów w zakresie przedkładania projektu ustawy ratyfikacyjnej wynika jedynie z praktyki, ale nie ma dla niego żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, tym bardziej że Konstytucja RP wcale nie wyklucza możliwości równoczesnego wniesienia projektu ustawy w tej samej materii przez więcej niż jeden podmiot⁷⁰. Wobec tego wskazują, że „z postanowień obowiązującej Konstytucji nie można wyprowadzić normy odmawiającej

66 Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, *op. cit.*, s. 229.

67 Szerzej na ten temat zróżnicowania poglądów doktryny dotyczących elementów trybu ustawodawczego stosowanego do uchwalania ustawy ratyfikacyjnej zob. M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919-2003)*, Rzeszów 2004, s. 209 i n.

68 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112.

69 *Ibidem*, s. 112–113.

70 Por. M. Kijowski, *Udział Sejmu...*, *op. cit.*, s. 230–231.

podmiotom innym niż rząd prawa inicjatywy ustawodawczej”⁷¹ odnoszącego do ustaw ratyfikacyjnych.

Jednakże pogląd ten spotyka się ze sprzeciwem, gdyż sama logika ratyfikacji umów międzynarodowych podpowiada zarezerwowanie inicjatywy ustawodawczej dla Rady Ministrów⁷². Jest tak dlatego, że „inicjatywa w tej materii należy tylko do podmiotu, który zawarł daną umowę międzynarodową, a tym samym jest odpowiedzialny nie tylko za jej treść, lecz ponadto za ratyfikację, warunkującą przecież wejście w życie umowy”⁷³. Jest tak tym bardziej, że to Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 pkt 9 Konstytucji), a także zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (art. 146 pkt 10 Konstytucji). Skoro więc to rząd (Rada Ministrów) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji, zatem siłą rzeczy tylko rząd (Rada Ministrów) „będzie autorem projektów ustaw wyrażających zgodę parlamentu na ratyfikację przez prezydenta umowy międzynarodowej”⁷⁴. Z tych też względów podkreśla się, że również praktyka ustrojowa wyrażenie potwierdza zastrzeżenie inicjatyw ustawodawczej w przypadku ustawy ratyfikacyjnej dla Rady Ministrów⁷⁵. Nadto należy mieć na uwadze, że praktyka – w wypadku prawa konstytucyjnego – ma doniosłe znaczenie i w wielu przypadkach z natury rzeczy w istotny

71 J. Ciapała, *Pozycja Sejmu...*, op. cit., s. 21.

72 Por. P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995, s. 44–45.

73 W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, op. cit., s. 107–108.

74 M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 23.

75 Por. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym...*, op. cit., s. 149.

sposób uzupełnia ogólne, niekiedy wręcz ogólnikowe wskazania Konstytucji czy nawet rozwijających je przepisów niższego rzędu. Wobec powyższego argument, zgodnie z którym dotychczasowa praktyka nie powinna w żadnym razie podpowiadać preferowanego albo optymalnego rozwiązania, nie może być – w odcieniu do prawa konstytucyjnego – przekonujący. Gdzie jak gdzie, ale właśnie na gruncie prawa konstytucyjnego praktyka wirotonie jest czynnikiem przesądzającym sposób rozumienia postanowień ustawy zasadniczej⁷⁶.

Za poglądem, w myśl którego inicjatywa ustawodawcza dotycząca ustawy ratyfikacyjnej jest zastrzeżona dla Rady Ministrów, przemawia też okoliczność, iż uchwalenie umowy ratyfikacyjnej, poza tym, że odbywa się w trybie ustawodawczym, jest w znacznie większym stopniu formą kontroli parlamentarnej nad egzekutywą aniżeli realizacją funkcji ustawodawczej parlamentu. W konsekwencji sugeruje się, że racjonalność postępowania ratyfikacyjnego podpowiada, iż choć *de lege lata* nie ma konstytucyjnego wyłączenia prawa inicjatywy ustawodawczej innych podmiotów, to jednak w przypadku projektu ustawy akceptującej inicjatywa ta jest niejako zastrzeżona dla Rady Ministrów⁷⁷. Dlatego przyjmuje się, że prawo do przedkładania Sejmowi projektu ustawy ratyfikacyjnej należy wyłącznie do Rady Ministrów, co stanowi niewynikający *expressis verbis* z Konstytucji wyjątek od jej art. 118 ust. 1 i 2⁷⁸.

76 Por. np. A. Preisner, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 185 i n.; P. Kuczma, *Prawo zwyczajowe jako niepisane źródło prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 4, s. 25 i n.; M. Kruk, *Rozważania o kształtowaniu się zwyczajów i obyczajów politycznych praktyce konstytucyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1995, nr 247, s. 39 i n.

77 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 108.

78 Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 66.

Porządkując uwagi dotyczące wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej w wypadku ustawy ratyfikacyjnej, należy tylko przypomnieć, że projekt tego rodzaju ustawy może być wniesiony przez Radę Ministrów na ogólnych zasadach (art. 118 ust. 1 Konstytucji), jak również może być wniesiony w trybie pilnym (art. 123 Konstytucji)⁷⁹.

16. Inną kwestią budzącą różnicę stanowisk, odnoszącą się do procesu ustawodawczego zainicjowanego wniesieniem projektu ustawy ratyfikacyjnej, jest kwestia wnoszenia do niego poprawek. Jak wiadomo, prawo wnoszenia poprawek jest prawem konstytucyjnym (art. 119 ust. 2 Konstytucji) przyznanym wnioskodawcy, Radzie Ministrów i posłom. W praktyce pojawia się jednak zagadnienie, czy do projektu ustawy akceptującej możliwe jest wnoszenie poprawek.

Rozważając tę kwestię, należy przypomnieć, że ustawa ratyfikacyjna odznacza się daleko idącą specyfiką, którą wyraża lapidarność treściowa, zazwyczaj ograniczona do jednego przepisu merytorycznego (upoważniającego Prezydenta RP do ratyfikacji danej umowy) oraz jednego przepisu temporalnego (określającego wejście w życie ustawy). Dlatego między innymi sporną sprawą pozostaje możliwość wprowadzania poprawek do projektu ustawy tego rodzaju. Większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego jest zdania, że dopuszczalne są tylko poprawki *stricto* redakcyjne, natomiast wszystkie pozostałe zmieniające treść merytoryczną projektu, w tym np. proponujące zgodę warunkową, są niedopuszczalne⁸⁰. Niedopuszczalność wnoszenia

79 Por. W. Sokoloewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 108–109.

80 Por. P. Radziejewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 169; podobnie M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 115 i n.

poprawek ma wynikać z samej istoty ustawy ratyfikacyjnej oraz z tego, że *meritum* takiej umowy stanowi zgoda na związanie się umową⁸¹, której Sejm w żaden sposób nie może modyfikować, gdyż procedura alternatywnego odniesienia się do umowy stanowi istotę ustawowej zgody na ratyfikację, tym bardziej, że ma ona charakter jedynie procedury wewnętrznej i nie interferuje *ad extra*.

Warto odnotować, że tak rygorystyczne podejście do kwestii „obładowywania”⁸² ustawy ratyfikacyjnej zajmuje również Trybunał Konstytucyjny, którego zdaniem w ustawie ratyfikacyjnej może znaleźć się wyłącznie norma wyrażająca zgodę na ratyfikację jednej lub kilku umów międzynarodowych oraz norma wskazująca dzień wejścia w życie takiej ustawy⁸³. Niemniej w doktrynie można także spotkać argumentację przeciwną. Wskazuje ona, że jeżeli uprawnienie parlamentu do wyrażania zgody na ratyfikację w formie ustawy ma mieć jakikolwiek sens ustrojowy, to nie może ono sprowadzać się wyłącznie do działania alternatywnego, a to oznacza, że Sejm powinien mieć prawo do samodzielnego formułowania treści zgody na ratyfikację, w tym np. odsunięcia w czasie wejścia w życie takiej ustawy czy też uzależnienia zgody na ratyfikację od spełnienia określonych zastrzeżeń do umowy lub oświadczeń interpretacyjnych⁸⁴. Oczywiście w takim wypadku zastrzeżenia tego rodzaju nie będą miały skuteczności

81 Por. K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000, s. 105.

82 Niektórzy wprost w doktrynie formułują zasadę „zakazu obładowywania ustawy ratyfikacyjnej”; por. W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 172.

83 Uchwała TK z dnia 20 listopada 1994 r., sygn. W 10/94.

84 Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, *op. cit.*, s. 230. Należy wskazać, że sformułowanie takich warunków dopuszcza również Konwencja wiedeńska

prawnomiędzynarodowej, co powoduje, że ich skutek dla umowy będzie deklaratoryjny, a nie konstytutywny⁸⁵. Niektórzy sugerują, iż w toku procedury ustawodawczej dopuszczalne jest – na zasadach ogólnych – wnoszenie poprawek do projektu ustawy ratyfikacyjnej, skoro cały proces ustawodawczy ma odbywać się na ogólnych zasadach, których Konstytucja w żadnym punkcie nie zmieniała w przypadku ustawy ratyfikacyjnej, a przecież tylko Konstytucja określa reguły dochodzenia ustawy do skutku⁸⁶. Pogląd ten znajduje czasami poparcie, czego potwierdzeniem może być stanowisko, zgodnie z którym akceptacja parlamentu dla ratyfikowania umowy międzynarodowej jest instytucją prawa krajowego, stąd też brak jest odmienności co do reżimu procedowania nad ustawą upoważniającą, co oznacza, że jej dochodzenie do skutku wyczerpuje znamiona zwykłego trybu ustawodawczego ze wszystkimi jego elementami i wszelkimi konsekwencjami takiej analogii⁸⁷. Odwołując się przede wszystkim do argumentu

o prawie traktatów z 1969 roku przewidująca tzw. zastrzeżenie, które oznacza jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa.

85 Z tego też powodu niektórzy sugerują, iż tego rodzaju zastrzeżenia albo warunki, jeśli już w ogóle powinny się pojawić ze strony Sejmu, to powinny być zawarte nie w ustawie ratyfikacyjnej, tylko w uchwale Sejmu, którą Sejm może przyjąć paralelnie do ustawy akceptującej; por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 100–101. Wypada jednak zaznaczyć, że tego rodzaju zastrzeżenia nie będą wywierały skutku zewnętrznego, dlatego preferowaną formą zgłaszania ewentualnych zastrzeżeń do umowy międzynarodowej są tzw. zastrzeżenia zawarte w samym akcie ratyfikacyjnym; por. A. Preisner, *Ratyfikacja umów międzynarodowych* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym...*, *op. cit.*, s. 332.

86 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 113.

87 Por. J. Galster, Z. Witkowski, *Konkordat polski z 1993 r. Problemy prawne ratyfikacji*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4, s. 12.

„zwykłego trybu ustawodawczego”, który w Konstytucji nie został w żaden sposób wyłączony czy chociażby ograniczony w przypadku ustawy ratyfikacyjnej, wyrażany jest więc pogląd, że Sejm ma prawo „do w zasadzie swobodnej organizacji prac nad projektem ustawy ratyfikacyjnej”⁸⁸.

Prezentowane poglądy odnośnie do możliwości wnoszenia poprawek do ustawy ratyfikacyjnej znajdują najczęściej uśrednienie. Wówczas aprobowane jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym w ustawie upoważniającej mogą znaleźć się wyłącznie normy wyrażające zgodę na ratyfikację oraz normy wskazujące dzień wejścia w życie takiej ustawy, zaś ewentualne poprawki mogą być nieznaczne i redakcyjne oraz dotyczyć postulowanego przez Sejm dnia wejścia ustawy w życie. Stąd postuluje się, aby prawo wnoszenia poprawek do ustawy ratyfikacyjnej było ograniczone⁸⁹. W konsekwencji ewentualne poprawki powinny dotyczyć się jedynie redagowania samego tekstu ustawy ratyfikacyjnej bez implikacji merytorycznych odnoszących się do ustawy, a tym bardziej do umowy, której ustawa akceptująca dotyczy⁹⁰. Takie stanowisko, podobnie jak w wypadku ograniczenia prawa inicjatywy ustawodawczej do Rady Ministrów, podpowiada racjonalność postępowania z projektem ustawy ratyfikacyjnej i to, że ustawa tego rodzaju w żaden sposób nie oddziałuje na merytoryczną stronę umowy międzynarodowej, która ma być ratyfikowana. Raz jeszcze godzi się przypomnieć, że wymóg uchwalenia ustawy akceptującej, w konstytucyjnie określonych przypadkach, jest jedynie wymogiem wewnątrz krajowej procedury wyrażania

88 J. Ciapała, *Pozycja Sejmu...*, op. cit., s. 23.

89 Por. M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 239.

90 Por. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4, s. 6.

zgody na ratyfikację i nie przekłada się na międzynarodowe skutki ratyfikacji. W połączeniu z ograniczeniem treściowym ustawy ratyfikacyjnej (która zawiera tylko przepis upoważniający i przepis określający datę wejścia ustawy w życie) powinno to skłaniać do ograniczenia prawa wnoszenia poprawek, wyłącznie do przepisu temporalnego⁹¹. W tym ostatnim przypadku należy jednak zawsze mieć na uwadze, że sama umowa międzynarodowa może czynić bezprzedmiotowym tego rodzaju poprawkę, o ile w treści umowy określono datę wejścia umowy międzynarodowej w życie, bądź z innych przepisów umownych wynika data, z jaką umowa wejdzie w życie⁹². Uwzględnienie tej okoliczności tym bardziej nakazuje wąskie podejście do prawa wnoszenia poprawek do treści ustawy ratyfikacyjnej.

Oczywiście względem ustawy ratyfikacyjnej jako „zwykłej” ustawy stosują się również zwykłe reguły postępowania w Senacie RP⁹³, jak i odniesienia się do niej Prezydenta RP (włącznie z możliwością zawetowania, gdyby np. Prezydent RP uznał, że warunki na wyrażenie zgody są za daleko idące lub w ogóle zbędne, albo zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego w razie wątpliwości natury prawnej, związane chociażby z kwestiami formalnymi, w tym zwłaszcza dotyczącymi wyboru trybu udzielenia parlamentarnej zgody na ratyfikację⁹⁴). Trzeba też pamiętać, że samo uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej nie obliгуje jeszcze Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji. Formalnie zgoda wyrażona w ustawie nie jest jeszcze

91 Niektórzy wskazują ponadto, że ewentualna poprawka do umowy ratyfikacyjnej może odnosić się też do kwestii językowych, związanych np. z błędem w tytule umowy międzynarodowej; por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 113.

92 Por. M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, *op. cit.*, s. 72 i n.

93 Por. M. Kijowski, *Postępowanie legislacyjne z projektami ułatw ratyfikacyjnych. Uwagi na tle art. 89 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 25.

94 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 113.

ratyfikacją, a jedynym podmiotem, który decyduje o ratyfikacji bądź o odmowie ratyfikacji umowy międzynarodowej, pozostaje Prezydent RP⁹⁵.

17. Jednocześnie należy wyraźnie zastrzec, że Sejm nie ma obowiązku uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, która wcześniej została zawarta. Zaniechanie uchwalenia ustawy, ewentualne odrzucenie projektu takiej ustawy nie prowadzą też do naruszenia zasad prawa międzynarodowego, włącznie z zasadą *pacta sunt servanda*, która zaczyna działać dopiero po tym, jak państwo ostatecznie wyrazi zgodę na związanie się umową⁹⁶. W związku z tym Sejm ma prawo, ale nie obowiązek uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej. Wobec tego Sejm dysponuje pełną swobodą oceny zasadności ratyfikowania danej umowy, co oznacza, że może nie uchwalić ustawy akceptującej, co uniemożliwi ratyfikację, w wyniku czego Polska nie stanie się stroną podpisanej wcześniej umowy.

Ocena Sejmu (i Senatu) jest tutaj swobodną oceną, podejmowaną na podstawie bardzo różnych kryteriów, których selekcja i ewentualna hierarchia pozostaje w swobodnej dyspozycji izb parlamentarnych⁹⁷. Aczkolwiek tego rodzaju sytuację należy oceniać nie tylko w kategoriach nieskutecznej egzekucji funkcji ustawodawczej parlamentu, ale również – uwzględniając całokształt procesu związywania się umową – jako przejaw realizacji funkcji kontrolnej. Zgoda legislatury na związanie się i wejście w życie umowy międzynarodowej nie jest więc „zwykłą formalnością”⁹⁸

95 Por. M. Zubik, *Opinia w sprawie wybranych aspektów...*, op. cit., s. 155.

96 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, op. cit., s. 164–165.

97 Por. P. Sarnecki, *W sprawie procedury tworzenia umów międzynarodowych (z uwzględnieniem roli parlamentu)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3, s. 79.

98 M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 220.

i stanowi „dyskrecjonalną kompetencję parlamentu”⁹⁹, co oznacza, że jest pozostawiona jego swobodnemu uznaniu, uwzględniającemu racje nie tylko o *stricte* prawnym, ale i o pozaprawnym charakterze. Pod uwagę mogą być brane argumenty polityczne, ekonomiczne, jak również pragmatyczne i celowościowe¹⁰⁰. Wszystko to razem wzięte Sejm powinien rozważyć, decydując, czy upoważnić Prezydenta RP do ratyfikowania umowy, czy też odmówić swojej aprobaty dla ostatecznego związania się wynegocjowaną przez rząd umową. W tym ostatnim wypadku nie można wykluczyć tego, iż poza odmową wyrażenia zgody na ratyfikację Sejm zdecyduje się sięgnąć po narzędzia egzekwowania właściwej kontroli parlamentarnej. Udział Sejmu w procesie ratyfikowania umów międzynarodowych, choć przybiera – zgodnie z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji – formę działalności ustawodawczej, jest też przejawem aktywności w zakresie funkcji kontrolnej nad realizacją uprawnień władzy wykonawczej w sferze stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Dowodzi to, że klasyczne rozdzielenie funkcji parlamentu na ustawodawstwo i kontrolę nie zawsze jest możliwe w praktyce, a proces związany z uchwalaniem ustawowego upoważnienia do związania się przez Polskę umową międzynarodową jest najbardziej charakterystycznym przykładem synergii działania Sejmu i Senatu, gdzie pod uwagę i rozagę izb bierze się zarówno racje *stricte* legislacyjne, jak i racje, które uwzględnia się w toku realizacji uprawnień kontrolnych.

99 K. Wojtyczek, *Glosa do postanowienia TK z 6 XII 1994 r., sygn. akt U 4.94*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 293.

100 Por. M. Mastenak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 58.

3. Podsumowanie

Ustawa ratyfikacyjna, zwana również ustawą akceptującą, jest szczególnym typem ustawy w polskim porządku prawnym. W Konstytucji RP z 1997 roku jest ona skorelowana z tzw. otwartością albo przychylnością Konstytucji na prawo międzynarodowe, co znalazło swój formalny wyraz w treści zasady zakodowanej w przepisach art. 9 Konstytucji RP, które formułują zasadę przychylności względem prawa międzynarodowego. Zasada ta jest dziś nie tylko pewnym standardem, ale też przejawem prakseologicznego podejścia Konstytucji do prawa, które w dobie przyspieszonych procesów integracji i globalizacji w coraz większym stopniu podlega internacjonalizacji. Sprawą bezsporną jest przy tym, że wśród różnych źródeł prawa międzynarodowego umowa ma podstawowe znaczenie. Stąd właśnie umowie międzynarodowej Konstytucja poświęca wiele uwagi, określając m.in. reżim proceduralny związania się przez Rzeczypospolitą Polską umową międzynarodową.

W tym obszarze regulacja konstytucyjna przewiduje, że umowa międzynarodowa może zostać wprowadzona do wewnętrznego obrotu krajowego – albo bez ratyfikacji, albo z ratyfikacją. W tym ostatnim wypadku Konstytucja RP dopuszcza dwa warianty, tj. ratyfikację prostą, czyli bez wcześniejszej zgody wyrażonej w ustawie, albo ratyfikację złożoną, wymagającą uprzedniego zaopatrzenia organu ratyfikującego, czyli Prezydenta RP, w akt akceptujący przybierający formę ustawy. Takie rozwiązanie podkreśla wagę materii objętą treścią ratyfikowanej umowy, ale też utrzymuje władztwo ustawodawcze parlamentu w dziedzinach, które – co do zasady – są materią ustawową, ale jednocześnie, w coraz bardziej zinternacjonalizowanym obrocie prawnym, regulowane są za pomocą umowy międzynarodowej. W związku z tym zgoda

parlamentu, przybierająca postać ustawy upoważniającej, jest nie tylko mechanizmem określenia miejsca umowy międzynarodowej w hierarchicznym porządku prawa krajowego, ale również przejawem kontroli parlamentarnej nad sposobem realizacji polityki zagranicznej przez rząd i formą utrzymania panowania w sferach, które są tzw. materią ustawową, czyli zakresem regulacji normatywnej zarezerwowanym dla ustawy.

Streszczenia

Ustawa ratyfikacyjna jako przedmiot procesu ustawodawczego

Artykuł analizuje tzw. ustawę ratyfikacyjną w polskim systemie źródeł prawa. Punktem wyjścia jest uwaga, że na gruncie obowiązującej Konstytucji wszystkie ustawy mają jednakową moc prawną, co nie pozwala wykazywać – jak w wielu innych państwach – różnych typów ustaw. Niemniej doktryna, biorąc pod uwagę zarówno przedmiot różnych ustaw, jak i odmienności formalne procesu dochodzenia ich do skutku, wskazuje na różne typy ustaw. Oczywiście tego rodzaju typy nie wpływają na prawną moc ustaw, niemniej pokazują, że wbrew pozorom ustawa nie jest wcale homogenicznym źródłem prawa. Jedną z takich ustaw jest tzw. ustawa ratyfikacyjna, zwana również ustawą akceptującą, czyli ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. Następnie artykuł szczegółowo przedstawia odmienności proceduralne dochodzenia do skutku takiej ustawy.

Słowa kluczowe: ustawa ratyfikacyjna, ustawa akceptująca, proces ustawodawczy, moc prawna ustawy, system źródeł prawa.

Statute Expressing Consent to Ratification as a Subject of the Legislative Process

This article analyzes the statute expressing consent to ratification (the ratification statute) within Poland's system of legal sources and the legislative process. Although all statutes have equal formal rank under the 1997 Constitution, doctrinal and procedural criteria allow us to distinguish categories of statutes; the ratification statute is *sui generis*. It both authorizes the President to ratify (or denounce) a treaty and transforms the treaty into domestic law. The article situates this statute within the architecture of sources of law and Poland's modes of ratification – simple ratification and large ratification under Article 89, as well as the qualified procedure under Article 90 – highlighting its dual character: individual-concrete as to consent and general-abstract as to transformation. It also discusses procedural specificities (qualification under Article 89(1), the practical reservation of legislative initiative to the Council of Ministers, and the narrow scope for amendments), showing how parliamentary consent operates *ad intra* while the act of ratification proper functions *ad extra* in international law.

Keywords: ratification statute, treaty ratification, legislative process, legal force of the act, system of sources of law.

Literatura

Bałaaban A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021.

Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.

Biłgorajski A., *Źródła prawa [w:] Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.

- Ciapała J., *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6.
- Działocha K., *Konstytucyjne cechy ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszaw 2007.
- Galster J., Witkowski Z., *Konkordat polski z 1993 r. Problemy prawne ratyfikacji*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4.
- Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Gdulewicz E., *Postępowanie ustawodawcze w V Republice Francuskiej [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.
- Góralski W., *Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską w obradach sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych z 16 grudnia 1997 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 24.
- Granat M., *Uwagi o pojmowaniu art. 90 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych [w:] System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Institucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. W. Sokolewicz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Iwanek J., *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.

- Jackiewicz A., *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym* [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, red. J. Matwiejuk, Białystok 2009.
- Jaskiernia J., *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej: księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Kijowski M., *Postępowanie legislacyjne z projektami ułatw ratyfikacyjnych. Uwagi na tle art. 89 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4.
- Kijowski M., *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919-2003)*, Rzeszów 2004.
- Kruk M., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Kruk M., *Rozważania o kształtowaniu się zwyczajów i obyczajów politycznych praktyce konstytucyjnej*, „Acta Univesitatis Wratislaviensis. Prawp” 1995, nr 247.
- Krukowski J., *Spór wokół ratyfikacji konkordatu*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL” 1996, t. VI.
- Kubuj K., *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Kuczma P., *Prawo zwyczajowe jako niepisane źródło prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 4.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.

- Łętowska E, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4.
- Małajny R.M., *Konkordat polski z 1993 r. – altera pars* [w:] *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, red. B. Górowska, Warszawa 1997.
- Masternak-Kubiak M., *Odeśłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
- Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
- Mikuli P., *Ustawy o ograniczonym zakresie przedmiotowym w systemie źródeł prawa w Polsce. Uwagi porządkujące*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Pastuszko G., Grzesik-Kulesza M., Zięba-Załucka H., *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, Warszawa 2020.
- Patrzalek A., Szmyt A., *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1994.
- Peszkowski S., *System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.
- Preisner A., *Ratyfikacja umów międzynarodowych* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1994.
- Preisner A., *Zwyczaj i prawo zwyczajowe* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Radziejewicz P., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995.

- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *W sprawie procedury tworzenia umów międzynarodowych (z uwzględnieniem roli parlamentu)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3.
- Skubiszewski K., *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa [w:] Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, red. A. Wasilkowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Smoktunowicz E., *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 6.
- Sobczyk P., *Ustawa jako akt parlamentu ustanowiony w szczególnym trybie [w:] Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009.
- Sobolewski P., *Umowy międzynarodowe i prawo organizacji międzynarodowych w systemie źródeł prawa polskiego [w:] Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.
- Sokolewicz W., *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
- Sokolewicz W., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Sokolewicz W., *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Szmyt A., *Ustawa referendalna [w:] Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995.

Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11.

Szymanek J., *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424, s. 1 z dnia 15 grudnia 2020 r.) oraz przedstawionego Sejmowi RP projektu ustawy ratyfikacyjnej (druk sejmowy nr 1123)*, Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 3.

Szymanek J., *Tryb ratyfikacji konkordatu z 1993 roku – główne problemy* [w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. Cz. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009.

Uziębło P., *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej do systemu prawnego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1.

Wiącek M., Art. 89 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016.

Winogrodzka M.A., *Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 2.

Wojtyczek K., *Glosa do postanowienia TK z 6 XII 1994 r., sygn. akt U 4.94*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.

Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.

Wójtowicz K., *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000.

Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Zubik M., *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.