

Bartłomiej Opaliński¹

Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane

I.

Jedną z istotnych dziedzin życia państwowego jest polityka zagraniczna, dla każdego państwa stanowi ona narzędzie służące do realizacji jego celów i reprezentowania interesów na arenie międzynarodowej. Z polityką zagraniczną ściśle wiąże się zagadnienie dwustronnych i wielostronnych stosunków międzypaństwowych kształtowanych na podstawie umów międzynarodowych. Ta problematyka, powszechnie określana mianem polityki traktatowej, stanowi jeden z ważniejszych elementów stosunków zagranicznych każdego państwa.

Nasilające się działania integracyjne w powojennej Europie, będące konsekwencją społecznej świadomości istniejących zagrożeń i pojawiających się wyzwań implikowały konieczność wprowadzenia prawnych regulacji w zakresie relacji prawa wewnątrzpaństwowego z aktami obcej władzy publicznej. W Polsce zagadnienie to nabrało znaczenia dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych, jako ściśle związane z perspektywą akcesji Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. jest w tym zakresie aktem pionierskim, dopuszczając po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu możliwość przekazania kompetencji organów władzy państwowej organizacjom i organom międzynarodowym².

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych zatrudnionym w Akademii L. Koźmińskiego w Warszawie.

² Na temat kwalifikacji Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej zob. C. Mik, *Wkład Unii Europejskiej w rozwój prawa międzynarodowego publicznego (zarys problematyki)*, [w:] *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora J. Gilasa*, pod red. C. Mika, Toruń 1997, s. 288 i n.;

Zasadniczym przepisem regulującym tę materię jest art. 90 Konstytucji, często określany mianem „konstytucyjnej klauzuli europejskiej”, albo „wielkiej ratyfikacji”³. Stwarza on podstawy prawnoustrojowe do przystąpienia Polski do organizacji międzynarodowych o charakterze integracyjnym⁴. Z uwagi na doniosłość konsekwencji, które się z tym wiążą, w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przez dłuższy czas zakładano usytuowanie tego przepisu w rozdziale I Konstytucji, w którym określone zostały najważniejsze zasady ustroju państwa⁵. Ostatecznie zdecydowano jednak, aby usytuować go w rozdziale III, stwarzając w ten sposób spójną logicznie grupę przepisów regulujących problematykę umów międzynarodowych⁶.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej

D. König, *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich Und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes*, Berlin 2000, s. 258–259; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 163.

³ Zob. J. Jaskiernia, *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, pod red. J. Wawrzyniaka, M. Laskowskiej, Warszawa 2009, s. 462; tenże, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP a problem określenia tzw. „jądra suwerennościowego”*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. E. Gdulewicz, H. Zięby-Zaluckiej, Rzeszów 2007, s. 104; M. Wyrzykowski, *Miejsce prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, pod red. Z. Czeszejko-Sochackiego, Białystok 2001, s. 129.

⁴ Zob. K. Działocha, *Uwaga nr 2 do art. 90 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999, s. 1; M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 182.

⁵ Zob. K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” z. 4–5, 1996, s. 10. W świetle jednolitego projektu Konstytucji uchwalonego przez KKZN dnia 19 czerwca 1996 r. przepis ten miał uzyskać następujące brzmienie: „Rzeczpospolita Polska może na mocy umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu wykonywanie niektórych uprawnień władz państwowych”. Jego pierwotny kształt był więc podobny do współczesnej redakcji art. 90 ust. 1 Konstytucji.

⁶ Por. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 203 i n.; K. Działocha, *Podstawy prawne integracji...*, s. 9–10.

lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”⁷. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że **niejako naturalną konsekwencją uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji o charakterze ponadnarodowym jest ograniczenie – do pewnego stopnia – jednej z podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji, tj. suwerenności państwowej**⁸. Nie jest to jednak tożsame z przeniesieniem suwerenności państwa na rzecz podmiotu międzynarodowego, ustrojodawca dopuścił wyłącznie ograniczenie wykonywania pewnych atrybutów władzy publicznej⁹.

Na tle wskazanego przepisu powstaje kilka zasadniczych pytań: 1) kto może przekazać kompetencje; 2) komu można je przekazać; 3) co stanowi

⁷ Określona w tym przepisie norma prawna ma wprawdzie charakter generalny i abstrakcyjny, jednakże – stosownie do uwag poczynionych na wstępie – jej wprowadzenie do Konstytucji RP było ściśle związane z perspektywą integracji Polski z Unią Europejską. Zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji...*, s. 103; idem, *Prawnokonstytucyjny kontekst akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, pod red. A. Sylwestrzaka, Olsztyn 2003, s. 98; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 107; por. A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe, teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 196; S. Biernat, *Constitutional Aspects of Poland's Future Membership in the European Union*, „Archiv des Völkerrechts” 1998, Band 36, Heft 4, s. 400; C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999, s. 146–147.

⁸ W literaturze przedmiotu zasada ta – nie wiadomo dlaczego – jest dosyć rzadko wymieniana pośród naczelných zasad ustrojowych. Zwracają na nią uwagę m.in.: P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, po red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997, s. 13 i n.; Z. Witkowski, *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2006, s. 68–69; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 59; K. Wojtyczek, op.cit. s. 37–43; Por. orzeczenie Trybunału Wspólnot w sprawie *Ven Gend en Loos c/Nederlandse Tarief Commissie z 1963 r.*, [w:] W. Czapliński, R. Ostrihansky A. Wyrozumka, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 1994, s. 229. We wskazanym orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości WE ustalił, że państwa członkowskie, przekazując część swoich kompetencji na rzecz Wspólnot, uszczuplają w ten sposób swoje suwerenne prawa w niektórych dziedzinach.

⁹ Przekazanie, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji nie ma jednak charakteru ostatecznego. Dopuszczalne jest bowiem przyszłe jego zmodyfikowanie czy nawet odwołanie. Zob. P. Radzewicz, *Przedmiot ustawy ratyfikacyjnej wyrażającej zgodę na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie...*, s. 482.

podstawę przekazania; 4) co stanowi przedmiot przekazania; 5) w jakim zakresie można dokonać przekazania. Udzielenie odpowiedzi na te pytania stanowi punkt wyjścia dla zrozumienia istoty regulacji art. 90 ust. 1 Konstytucji.

II.

Z Konstytucji jednoznacznie wynika, że cesji kompetencji organów władzy państwowej dokonuje Rzeczpospolita Polska jako suwerenny podmiot prawa międzynarodowego¹⁰. Pod względem formalnym cesja ta dokonywana jest na podstawie umowy międzynarodowej podlegającej ratyfikacji. Wyłącznie uprawnionym do ratyfikowania umów międzynarodowych jest Prezydent RP (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). W konsekwencji to właśnie Prezydent – po wynegocjowaniu umowy przez rząd i wyrażeniu zgody na jej ratyfikowanie – ostatecznie zatwierdza przekazanie określonych kompetencji organów władzy na podstawie art. 90 Konstytucji.

Ustrojodawca określił dwie kategorie podmiotów, na rzecz których mogą zostać scedowane kompetencje organów władzy państwowej: organizacje międzynarodowe oraz organy międzynarodowe. Nie wprowadził przy tym żadnych dodatkowych ograniczeń w zakresie przynależności do każdej z tych dwóch kategorii¹¹. Mogłoby się więc wydawać, że krąg tych podmiotów ma w zasadzie nieograniczony charakter. Z samej istoty aktu przekazania wynika jednak, że przepis art. 90 ust. 1 Konstytucji dotyczy jedynie organizacji lub organów międzynarodowych o charakterze ponadnarodowym (integracyjnych), odnośnie których już z samej umowy założycielskiej wynika, że posiadają kompetencje wkraczające w kompetencje organów władzy państwowej państw członkowskich¹².

¹⁰ Zob. C. Mik, *Przekazanie kompetencji...*, s. 146.

¹¹ Tak więc mogą to być zarówno organizacje o charakterze uniwersalnym, jak i organizacje regionalne. Ustrojodawca nie określił również przedmiotu ich działalności, a więc mogą to być organizacje polityczne, gospodarcze, etc. Szerzej na ten temat zob. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy...*, s. 209. Nie budzi także wątpliwości, że w trybie art. 90 Konstytucji nie można przekazać uprawnień na rzecz innego państwa. Por. J. Kranz, A. Wyrzumska, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej*, „Państwo i Prawo” z. 7, 2009, s. 37–38.

¹² Typowe cechy takich podmiotów to: 1) posiadanie organów niezależnych od państw; 2) wydawanie aktów prawnych adresowanych do jednostki; 3) przyjmowanie wią-

Nie wydaje się możliwe, aby na skutek przekazania kompetencji w oparciu o art. 90 ust. 1 Konstytucji, dany podmiot mógł przekształcić się w państwo w rozumieniu prawa międzynarodowego. Wskazany przepis wyraża wolę ustrojodawcy do zachowania ciągłości państwowości polskiej. Na tej podstawie abstrakcyjna wydaje się możliwość utworzenia państwa federalnego w wyniku przekształcenia organizacji międzynarodowej (np. Unii Europejskiej) wykonującej kompetencje organów władzy publicznej państw członkowskich. Gdyby nawet dopuścić taką ewentualność – co byłoby ewidentnym wkroczeniem w autonomię państwa polskiego – to z pewnością wymagałoby to zgody Narodu, jako suwerena, a także gruntownej zmiany Konstytucji¹³.

Jedyną dopuszczalną podstawą przekazania tytułowych kompetencji jest umowa międzynarodowa. W braku konstytucyjnej definicji tego pojęcia należy odwołać się do art. 2 ust. 1a Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Umowę międzynarodową zdefiniowano tam, jako „międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę”¹⁴. Niedopuszczalne jest więc przekazanie owych kompetencji na innej podstawie, np. w drodze zwyczaju międzynarodowego czy na podstawie uchwały organu organizacji międzynarodowej.

Istotną kwestię stanowi zakres kompetencji, które mogą zostać przekazane. Ustrojodawca zastrzegł, że przekazaniu podlegają jedynie kompetencje „w niektórych sprawach”, zatem nie może ono mieć charakteru uniwersalnego. Cesja całości kompetencji organów władzy państwowej byłaby jedno-

żących decyzji większością głosów lub przez organy niezależne od państw; 3) wydawanie aktów prawnych wiążących w porządku wewnętrznym państw członkowskich bez transformacji; 5) autonomia finansowa, 6) istnienie specjalnego organu sądowego, właściwego w sprawach związanych z funkcjonowaniem danej organizacji. Zob. K. Wojtyczek, op.cit. s. 162; Por. F. Capatorti, *Supranational Organizations*, [w:] EPIL, t. 4, s. 738–739.

¹³ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Europejska a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, s. 17; Na temat znaczenia autonomii konstytucyjnej państw członkowskich UE, zob. H.F. Koeck, *EU Law and National Constitutions – the Austrian Case*, [w:] *FIDE XX Congres London*, Volume 1, London 2002, s. 25–28.

¹⁴ W Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów nie została również wyraźnie wykluczona forma ustna takiego porozumienia. Mając jednak na uwadze tryb ratyfikacji wydaje się nieprawdopodobne, aby umowa w takiej formie mogła wchodzić w rachubę. Por. C. Mik, *Przekazanie kompetencji...*, s. 148.

znaczna z całkowitą utratą suwerenności państwa polskiego *ergo* z jego likwidacją¹⁵.

Powstaje zatem pytanie, które kompetencje mogą zostać przekazane, a które należy uznać za nienaruszalny trzon suwerenności i państwowości polskiej. Odpowiedź na to pytanie jest o tyle skomplikowana, gdyż sam ustrojodawca nie określił kategorii spraw podlegających przekazaniu¹⁶. Można wprawdzie rozważyć *de lege ferenda* rewizję konstrukcji art. 90 Konstytucji, poprzez włączenie do tego przepisu klauzuli precyzującej sfery niepodlegające przekazaniu, ewentualnie dookreślenie tych kompetencji, które mogą zostać przekazane¹⁷. Wydaje się jednak, że obecna regulacja właściwie wpisuje się w dynamikę procesu integracji, zaś istniejące niedoskonałości w elastyczny sposób wypełnia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹⁸. W oparciu o artykuł 90 ust. 1 Konstytucji, Trybunał wywiódł „zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię organu władzy państwowej”¹⁹. Ponadto, w ocenie Trybunału niedopuszczalne jest przekazanie kompetencji, na podstawie których organ lub organizacja międzynarodowa mogłaby zostać upoważniona do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji sprzecznych z Konstytucją RP²⁰. Trybunał uznał również, że niezbędne

¹⁵ Zob. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską*, „Państwo i Prawo” z. 4, 1998, s. 8; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 58.

¹⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP...*, s. 109. Por. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmienniane*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucyjnych*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997, s. 148.

¹⁷ Tego typu regulacje obowiązują m.in. w Konstytucji Grecji (art. 28 ust. 2) oraz w Konstytucji Danii (art. 20 ust. 1). Por. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy...*, s. 208.

¹⁸ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2005, seria A, nr 5, poz. 49.

¹⁹ Nie jest to nazbyt precyzyjne sformułowanie. Można się bowiem zastanawiać, jakie kompetencje kwalifikują się do tych, które określają gestię organu władzy państwowej, a także na jakiej podstawie należy ustalić występowanie takiej gestii. Por. J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze” nr 3, 2006, s. 20.

²⁰ Podobnych ustaleń dokonał Sąd Najwyższy Królestwa Danii. Zob. K. M. Witkowska, *Konstytucyjnoprawny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2006, s. 118.

jest „precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie kompetencji obejmowanych przekazaniem”²¹.

Analizując całokształt wywodów zawartych we wskazanym orzeczeniu, należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do pojęcia „kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach” przyjął wykładnię zawężającą. Rozwój Unii Europejskiej i przyszła praktyka ustrojowa mogą wszakże stworzyć możliwość nawet całkowitego przekazania pewnych dziedzin aktywności państwa do kompetencji organów ponadnarodowych²². Rozstrzygnięcie Trybunału można jednak tłumaczyć względami natury psychologiczno-politycznej, tj. obawą co do gwarancji zachowania suwerenności Polski w Unii Europejskiej²³. Pogląd ten umacnia fakt, iż orzeczenie o którym mowa zostało wydane zaledwie rok po naszej akcesji. W obliczu tych okoliczności Trybunał nie chciał zapewne, aby pojęcie „niektórych spraw” było interpretowane zbyt szeroko. Tym niemniej wydaje się, że stanowisko Trybunału jest przesadnie zachowawcze zwłaszcza mając na względzie rygorystyczne procedury decyzyjne, w jakich zostaje wyrażona zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

III.

Ustrojodawca przewidział dwojaki sposób wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Po

²¹ W tym zakresie należy jednak przychylić się do poglądu, zgodnie z którym precyzyjne określenie przekazywanych kompetencji jest w zasadzie niewykonalne. Zarówno bowiem działania danego organu lub organizacji międzynarodowej (np. Unii Europejskiej), jak i zakres kompetencji mogą zostać ustalone jedynie co do ich istoty, w sposób ogólny. Por. C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] *Suwerenność a ponadnarodowość a integracja europejska*, pod red. J. Kranza, Warszawa 2006, s. 83.

²² Zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP...*, s. 108; Por. M. Granat, *Suwerenność narodu a proces integracji europejskiej*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, pod red. J. Połusznego, J. Buczkowskiego, K. Eckhardta, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 127 i n.

²³ Por. J. Jaskiernia, *Główne problemy procesu integracji europejskiej w debatach publicznych poprzedzających referendum akcesyjne w Polsce*, [w:] *Tradycje, przemiany, dążenia w procesie integracji europejskiej*, pod red. B. Burlikowskiego, W. Rechlewicza, W. Słomski, Kielce 2003, s. 15 i n.

pierwsze możliwe jest uchwalenie w tym celu specjalnej ustawy ratyfikacyjnej w trybie nieco zmodyfikowanym w stosunku do zasadniczej procedury ustawodawczej. Odmienny tryb stanowi wyrażenie zgody na podstawie referendum ogólnokrajowego²⁴. Wybór konkretnej procedury pozostaje w kompetencji Sejmu, który podejmuje w tym celu (samodzielnie, bez udziału Senatu) stosowną uchwałę, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów²⁵.

Pierwsza z wymienionych procedur uzależnia możliwość ratyfikowania umowy międzynarodowej od **uprzedniego uzyskania zgody w drodze ustawy**. Jako, że Konstytucja nie różnicuje ustaw względem siebie, należy stwierdzić, że akt o którym tutaj mowa jest „zwykłą” ustawą, o tyle jednak wyróżniającą się, gdyż uchwalaną w zmodyfikowanym trybie i poświęconą regulacji jednego tylko problemu – wyrażenia zgody na ratyfikację konkretnej umowy międzynarodowej²⁶. Rzeczona ustawa uchwalana jest przez każdą z izb parlamentu kwalifikowaną większością 2/3 głosów, w obecności co

²⁴ Należy podkreślić, że przedmiot ustawy ratyfikacyjnej pokrywa się z przedmiotem referendum ogólnokrajowego. W obu przypadkach chodzi o tę samą kwestię, tj. udzielenie Prezydentowi upoważnienia do ratyfikacji traktatu. Zob. P. Winczorek, *Preambuła czyli konstytucyjne nadużycie*, „Rzeczpospolita” z dnia 19 marca 2008 r., s. 16–17.

²⁵ Obie wskazane procedury są względem siebie równoważne. Tym niemniej z uwagi na systematykę art. 90 Konstytucji podstawowe, zasadnicze znaczenie należy przypisać procedurze wyrażania zgody w drodze ustawy. Por. M. Masternak-Kubiak, op.cit. s. 120. Podobne stanowisko zaprezentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2003, seria A, nr 5, poz. 43, gdzie podkreślił, że „pierwszą, «normalną» niejako drogą wyrażenia zgody na ratyfikację przedmiotowej ustawy powinna być procedura określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji”. Należy również zauważyć, że w świetle art. 125 Konstytucji referendum może zarządzić zarówno Sejm jak i Prezydent za zgodą Senatu. Wydaje się więc dopuszczalne, aby w sytuacji, gdy Sejm podejmie uchwałę o wyborze drogi referendalnej, ale z pewnych przyczyn dopuści się zwłoki w zarządzeniu referendum, stosowne czynności w tym zakresie podjął Prezydent, zapobiegając tym samym zbytniej przewlekłości postępowania. Zob. Z. Kędzia, *Opinia: w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przeгляд Sejmowy” nr 1, 2009, s. 186.

²⁶ Na podstawie tego kryterium wyróżnić należy także ustawę o zmianie Konstytucji (art. 235) oraz ustawę budżetową (art. 219–224). Por. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 28 do art. 219 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. IV, Warszawa 2005; tenże, *Uwaga nr 5 do art. 235 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. II, Warszawa 2001; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 115; P. Radziejewicz, *Przedmiot ustawy ratyfikacyjnej wyrażającej zgodę na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej*, [w:] *Instytucje prawa kon-*

najmniej połowy ustawowej liczby swych członków. Ustrojodawca zrównał więc w tym zakresie uprawnienia Sejmu i Senatu, dowartościowując udział drugiej izby w tego rodzaju postępowaniu ustawodawczym²⁷.

Jak dotychczas w polskiej praktyce ustrojowej tylko raz - w 2008 roku - uchwalona została ustawa ratyfikacyjna z zastosowaniem procedury określonej w art. 90 Konstytucji. Na tej podstawie możliwe stało się ratyfikowanie przez Prezydenta traktatu z Lizbony²⁸. Pozytywnie należy ocenić fakt, że ustawa ta była aktem o charakterze *stricte* proceduralnym²⁹. Skoro jej przedmiot został określony bezpośrednio w Konstytucji, w związku z tym niedopuszczalne jest wprowadzanie do niej jakichkolwiek innych treści³⁰. W tym kontekście można mówić o swoistym „zakazie obładowywania” ustawy ratyfikacyjnej³¹. Przedmiot ustawy ratyfikacyjnej nie może wy-

stytucyjnego..., s. 484; Zob. także: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, w szczególności pkt. 11.3 i 11.4 uzasadnienia tego wyroku.

²⁷ Zob. M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Procedura zmiany Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Studia Prawnicze” nr 2, 2002, s. 47–48.

²⁸ Zob. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. 2009 Nr 203, poz. 1569).

²⁹ Słusznie wskazuje się w doktrynie, że wprowadzenie do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej jakichkolwiek regulacji z zakresu prawa materialnego byłoby ewidentnym konstytucyjnym nadużyciem. Zob. P. Winczorek, *Preambuła czyli...*, s. 16–17; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 102, tenże, *Opinia: W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2009, s. 172. Jedyną próbą odstępstwa w tym zakresie była poprawka zgłoszona przez klub parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony (Dz.U. 2009 Nr 203, poz. 1569). Zawierała ona treści nie mieszczące się w zakresie regulacji określonej w art. 90 ust. 2 Konstytucji. Ostatecznie wnioskodawcy wycofali poprawkę. Por. K. Skotnicki, *Opinia prawna o zgodności z Konstytucją RP zgłoszonej przez KP PiS poprawki do rządowego projektu tzw. ustawy ratyfikującej Traktat z Lizbony*, Warszawa 31 marca 2008 r., (BAS, mps powiel).

³⁰ A. Szmyt trafnie w tym względzie zwraca szczególną uwagę na określenie: „ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej o której mowa w ust. 1”. Takie sformułowanie stanowi nazwę kategoryjną tego rodzaju aktu. Nazwa ta indywidualizuje się każdorazowo w przypadku uchwalenia ustawy dotyczącej konkretnej umowy międzynarodowej. Autor podkreśla nadto, że przepisowi art. 90 ust. 2 nie można przypisywać wyłącznie znaczenia nominalnego. Określa on bowiem szczególny tryb postępowania, wyznaczając z mocą konstytucji zakres regulacji w ustawie, o jakiej mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zob. A. Szmyt, *Opinia w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 2009, s. 154–155.

³¹ Ustawa ta nie jest bowiem typowym aktem normatywnym określającym generalne i abstrakcyjne normy prawne. Nie zawiera ona norm powtarzalnych, nadających się do stosowania w kolejnych zbliżonych do siebie sytuacjach. Stosowana jest jednorazowo, do kon-

kraczać poza ramy określone w art. 90 Konstytucji. W szczególności nie jest dopuszczalne „wplatanie” do jej treści przepisów uzależniających wyrażenie zgody na ratyfikację od uprzedniego ziszczenia się warunku, przepisów o niejednoznacznym brzmieniu bądź takich, które przewidywałyby wyjątki od udzielenia zgody³². W pełni autorytatywny jest więc pogląd, zgodnie z którym „ustawa ratyfikacyjna musi *explicite* wyrażać zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, bo tylko to zagadnienie powinno być poddane głosowaniu w Sejmie”³³.

Skoro wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej zostało konstytucyjnie zastrzeżone, jako wyłączny przedmiot ustawy ratyfikacyjnej, *a contrario* żadna inna ustawa nie może podejmować tego typu regulacji. Przedmiotem ustawy ratyfikacyjnej nie może być też brak zgody na dokonanie ratyfikacji, bowiem nie byłby to akt wydany na podstawie art. 90 Konstytucji³⁴.

kretniej określonej w niej umowy międzynarodowej. Wspomniany „zakaz obładowywania” tej ustawy wynika z dwojakiej specyfiki trybu, w którym jest ona podejmowana. Z jednej strony jest to wymóg uzyskania w każdej z izb parlamentu bezwzględnej większości głosów oraz zrównanie w tym zakresie uprawnień Sejmu i Senatu. Z drugiej zaś strony symetryczną alternatywą dla ustawy z art. 90 ust. 2 Konstytucji, jest wyrażenie zgody w tej kwestii w drodze referendum ogólnokrajowego. Nie budzi wątpliwości, że przedmiotem tego referendum może być wyłącznie udzielenie przez Naród odpowiedzi na pytanie odnośnie ratyfikacji danego traktatu. Por. P. Winczorek, *Spory o ratyfikację traktatu lizbońskiego*, „Rzeczpospolita” z dnia 15–16 marca 2008, s. 7; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 266.

³² Jedynie w oparciu o te kryteria mogą być wnoszone poprawki do projektu ustawy ratyfikacyjnej. Szerzej na temat poprawek do projektu takiej ustawy zob. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 2, 1999, poz. 23; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 4, 2002, seria A, poz. 43; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 3, 2004, seria A, poz. 21. Por. L. Garlicki, *Uwaga nr 12 do art. 121 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. II, Warszawa 2001, s. 11; J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” nr 4, 1998, s. 6.

³³ Zob. P. Radzewicz, *op.cit.* s. 489.

³⁴ Pogląd taki wyraził również Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając że „upoważnienie (zgoda) na ratyfikację («wyraża zgodę») oznacza konkludujący charakter stanowiska wyrażonego przez parlament w formie ustawy upoważniającej do ratyfikacji albo przez naród w referendum”. Zob. pkt 12.1 uzasadnienia wyroku TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03; Por. P. Radzewicz, *op.cit.* s. 485.

IV.

Regulacja art. 90 Konstytucji nie precyzuje, czy wskazane w tym przepisie procedury wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej mają charakter alternatywny, czy są względem siebie komplementarne. Wiąże się z tym zagadnienie, czy dopuszczalne jest przeprowadzenie referendum w sytuacji, gdy ustawa ratyfikacyjna zostanie w Sejmie lub Senacie odrzucona lub gdy nie uzyska ona wymaganej większości 2/3 głosów w każdej z izb. Ustrojodawca nie sprecyzował również, czy możliwe jest przejście do ustawowego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, w przypadku, gdyby wynik referendum okazał się niewiążący (wówczas referendum miałoby charakter jedynie sugerująco-konsultacyjny), lub wprowadzie wynik był wiążący, ale decyzja suwerena byłaby negatywna. W tym kontekście należy rozważyć, czy podjęta przez Sejm uchwała o wyborze trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej zachowuje moc wiążącą w obliczu wystąpienia któregoś z tych zdarzeń³⁵. Zdania doktryny są podzielone. Zwolennicy tego poglądu podnoszą, że Sejm powinien respektować własną uprzednio podjętą decyzję, bez względu na dalszy niepomyślny dla projektu bieg wydarzeń³⁶. Jego kontestatorzy wskazują, że Sejm i Senat są przedstawicielami Narodu, wykonują w jego imieniu tzw. władztwo publiczne. Skoro władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji) to w konsekwencji również decyzje podejmowane w parlamencie powinny odpowiadać jego woli³⁷.

³⁵ Odrębnym zagadnieniem jest zmiana przez Sejm uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jeszcze przed uchwaleniem właściwej ustawy. Taka zmiana może być dokonana na zasadzie analogii do art. 119 ust. 4 Konstytucji, tj. do czasu zakończenia drugiego czytania. Zmiana dokonywana jest podobnie jak w przypadku pierwotnego wyboru, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Por. W. Sokolewicz, *Opinia: W sprawie wybranych aspektów...*, s. 175.

³⁶ Zob. K. Działocha, *Uwagi do art. 90 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999; Por. L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Dzdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 59–60.

³⁷ Zob. K. Wojtyczek, op.cit. s. 231; J. Jaskiernia, *Ustawowe dylematy referendum akcesyjnego w Polsce*, [w:] *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, pod red., T. Mołdawy, K.A. Wojtaszczyka, A. Szymańskiego, Warszawa 2003, s. 325. Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym już wyroku (K 11/03). W ocenie Trybu-

Do niedawna przedstawiony problem nie znajdował jednoznacznego rozwiązania w przepisach prawa. Stosowne rozstrzygnięcie wprowadziła ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym³⁸. Na skutek dokonanej nowelizacji do ustawy o referendum ogólnokrajowym dodano art. 70a, zgodnie z którym „W przypadku nieuchwalenia, w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, Sejm może podjąć uchwałę o wyborze trybu wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy (...)”. W obecnym stanie prawnym droga do ratyfikacji zostaje więc definitywnie zamknięta wyłącznie wówczas, gdy na skutek ważnego i prawnie wiążącego referendum Naród odrzuci wniosek o ratyfikację danego traktatu³⁹. Ostateczną decyzję w tej kwestii pozostawiono w gestii suwerena.

V.

Z dotychczasowych uwag wynika, że ratyfikacja umowy międzynarodowej o jakiej mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji ma charakter szczególny. Wyraża się to przede wszystkim w odmiennym trybie wyrażenia zgody na jej dokonanie, niż ma to miejsce w przypadku umów międzynarodowych określonych w art. 89 ust. 1. W związku z tym należy się zastanowić, czy ów szczególny charakter ratyfikacji na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji uzasadnia odmienne określenie w tym zakresie kompetencji Prezydenta. Rozważania

nału „Przekazanie rozstrzygnięcia bezpośrednio suwerenowi dla podjęcia wiążącej decyzji byłoby wyrazem realizacji zasady suwerenności Narodu w sytuacji, w której parlament nie może podjąć konstytucyjnie określonego rozstrzygnięcia przedmiotu procedury ratyfikacyjnej”. Godny odnotowania jest też pogląd P. Winczorka, w ocenie którego w takiej sytuacji Naród wcieliłby się w rolę „superarbitra, decydującego ostatecznie i przesądzającego w sporze między większością sejmową i senacką (niewystarczającą jednak do przyjęcia ustawy) a mniejszością, której sprzeciw doprowadził do odrzucenia projektu (ustawy)”. Zob. P. Winczorek, *Opinia: W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2009, s. 177.

³⁸ Dz.U. Nr 68, poz. 573. Por. K. Skotnicki, *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 2009, s. 158 i n.

³⁹ Zob. K. Działocha, *Uwaga nr 4 do art. 90 Konstytucji...*, s. 5; Por. *Opinia Rady Legislacyjnej: Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. z dnia 16 lipca 2002*, RL-0303-83/2002.

na ten temat prowadzą do wniosku, że jest to uzależnione od trybu upoważnienia do ratyfikacji⁴⁰.

W przypadku wyrażenia zgody na ratyfikację danego traktatu w drodze ustawy należy przyjąć – podobnie, jak większość doktryny – że stanowisko parlamentu nie obliguje Prezydenta do dokonania ratyfikacji, a jedynie stwarza ku temu możliwość⁴¹. W tym zakresie dostrzegalna jest tu analogia do ratyfikacji na podstawie art. 89 Konstytucji⁴².

Odmienne kształtuje się powinność Prezydenta w przypadku wyrażenia zgody na ratyfikację w drodze referendum ogólnokrajowego. Jak już wyjaśniono, wynik referendum jest prawnie wiążący wówczas, gdy wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, zaś ma ono charakter rozstrzygający, gdy któreś z proponowanych rozstrzygnięć zostało przyjęte bezwzględną większością głosów⁴³. Należy zatem przyjąć, że udzielenie przez Naród zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, jako odpowiadające konstytucyjnej zasadzie suwerenności tegoż Narodu, obliguje głowę państwa do dokonania aktu ratyfikacji, będącej ucieleśnieniem woli suwerena.

Rola Prezydenta w procesie ratyfikacji nie ogranicza się wyłącznie do formalnej akceptacji uprzednio podjętych decyzji uprawnionych podmiotów (tj. rządu jako negocjatora traktatu oraz parlamentu lub społeczeństwa,

⁴⁰ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 659.

⁴¹ Zob. m.in. L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach...*, s. 61; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, s. 114; K. Kubuj, *Opinia: W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2009, s. 161.

⁴² Ponadto wskazuje się, że Prezydent, pomimo udzielonej zgody na dokonanie ratyfikacji (bez względu na to czy została ona wyrażona w ustawie, czy w drodze referendum ogólnokrajowego) ma prawo odroczenia jej dokonania na wybrany przez siebie termin. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Począwszy od chwili wejścia w życie ustawy ratyfikacyjnej, tj. od dnia 30 kwietnia 2008 r. Prezydent był formalnie upoważniony do ratyfikacji traktatu. Tym niemniej dokonał tego dopiero 10 października 2009 r., a więc po przeszło półtorarocznym okresie zwłoki. Zob. R. Chruściak, *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Warszawa 2010, s. 80 i n.; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 503; M. Masternak-Kubiak, op.cit., s. 98;

⁴³ Zob. art. 125 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 73 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Por. uwagi nr 12.4 i n. uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, OTK ZU 2003, seria A. nr 5, poz. 43. Jak słusznie zauważa K. Kubuj, w praktyce może dojść do skomplikowanej logicznie sytuacji, kiedy wynik referendum jest wprawdzie wiążący, jednak nie ma charakteru rozstrzygającego. Zob. K. Kubuj, op.cit. s. 161.

jako podmiotów kompetentnych do wyrażenia zgody na dokonanie ratyfikacji). Stosownie do art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej Prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją. Choć uprawnienie to czyni Prezydenta aktywnym uczestnikiem procesu ratyfikacji, to jednak powinien je wykorzystywać wyłącznie w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do konstytucyjności danej umowy, kierując się w szczególności ochroną nadrzędnych wartości, do ochrony których pozostaje zobligowany na podstawie art. 126 Konstytucji⁴⁴.

Orzeczenie Trybunału o niezgodności danej umowy międzynarodowej z Konstytucją stanowi negatywną przesłankę ratyfikacji. Prezydent jest wówczas zobligowany do odmowy jej dokonania i nie ma przy tym znaczenia, czy zgoda na ratyfikację została udzielona w drodze ustawy, czy przez Naród w referendum. Jest to chyba jedyny przypadek przełamania ostateczność woli suwerena w tej kwestii.

Rozważenia wymaga również ewentualne zgłoszenie przez Prezydenta weta w stosunku do ustawy ratyfikacyjnej, o której mowa w art. 90 ust. 2 Konstytucji. W doktrynie poglądy na ten temat są podzielone. Autorzy, którzy kategorycznie nie dopuszczają możliwości zawetowania przez Prezydenta ustawy ratyfikacyjnej, wskazują na regulację zawartą w art. 122 ust. 5 Konstytucji⁴⁵. Zgodnie z tym przepisem Sejm może odrzucić weto wobec ustawy większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeśli więc przepis ten miałby bezpośrednie zastosowanie do rozpatrzenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynaro-

⁴⁴ W doktrynie wyrażono wątpliwość co do tego, czy możliwe jest kwestionowanie konstytucyjności umowy międzynarodowej, na ratyfikację której Naród wyraził zgodę poprzez referendum. Wskazuje się, że byłoby to jednoznaczne z kwestionowaniem woli suwerena. Zob. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006, s. 137. W świetle dotychczasowej praktyki ustrojowej trzeba jednak uznać takie twierdzenia za bezzasadne. Trybunał Konstytucyjny *per facta concludentia* rozwiął wątpliwość w tym zakresie, dokonując kontroli konstytucyjności traktatu dotyczącego akcesji Polski do Unii Europejskiej. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 5, 2005, seria A, poz. 49; pkt 1.2 i n. uzasadnienia wyroku.

⁴⁵ Por. W. Sokolewicz, *Opinia: W sprawie wybranych aspektów...*, s. 175; L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach...*, s. 60.

dowej określonej w art. 90 Konstytucji, doszłoby do paradoksalnej sytuacji, kiedy większość wymagana do ponownego uchwalenia ustawy (tj. 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) byłaby niższa od większości wymaganej do pierwotnego uchwalenia tej ustawy (tj. 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków każdej z izb).

Z drugiej strony należy jednak zauważyć, że przepis art. 90 stanowi modyfikację zasadniczego trybu ustawodawczego określonego w art. 118–123 Konstytucji. Skoro w art. 90 ustrojodawca nie uregulował kwestii dopuszczalności weta ustawodawczego (inaczej niż np. w art. 224 ust. 1 Konstytucji) tym samym nie wykluczył wprost możliwości jego zastosowania⁴⁶. W związku z tym w doktrynie zaproponowano, aby regulację przewidzianą w art. 90 ust. 2 Konstytucji potraktować, jako swoistą *lex specialis* do art. 122 ust. 5 Konstytucji, zarówno co do warunków uchwalenia ustawy, jak i podmiotu, który tego dokonuje⁴⁷. W odniesieniu do art. 90 Konstytucji można by zatem przyjąć modyfikację art. 122 ust. 5 w ten sposób, że ponowne uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej będzie możliwe przy udziale obu izb parlamentu (a nie wyłącznie Sejmu), zaś w każdej izbie większość niezbędna do uchwalenia tej ustawy wyniesie 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków danej izby. Należy jednak stwierdzić, że taka modyfikacja, choć mogłaby stanowić racjonalne rozwiązanie tej skomplikowanej sytuacji, nie znajduje bezpośredniego umocowania w przepisach Konstytucji i jako taka może budzić uzasadnione wątpliwości⁴⁸.

⁴⁶ W art. 224 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca *expressis verbis* wykluczył możliwość skorzystania przez głowę państwa z prawa weta ustawodawczego, stanowiąc, że „(...) do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym nie stosuje się przepisu art. 122 ust. 5”. Ponadto w doktrynie wskazuje się, że również w art. 235 ust. 7, wprawdzie nie bezpośrednio, a w sposób dorozumiany, ustrojodawca nie dopuszcza stosowania weta. Zob. K. Kubuj, op.cit. s. 162.

⁴⁷ Por. M. Zubik, Opinia: *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2009, s. 153.

⁴⁸ W pełni dopuszczalne wydaje się natomiast wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją na podstawie art. 191 Konstytucji. Przepis art. 90 modyfikuje bowiem zwyczajny tryb ustawodawczy określony w art. 118–123 Konstytucji poprzez zrównanie uprawnień obu izb oraz wprowadzenie większości kwalifikowanej. Brak jest dalszych modyfikacji tego trybu. Należy zatem uznać, że w pozostałym zakresie do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej stosuje się wprost ogólne procedury trybu ustawodawczego, a zatem podlega ona za-

W braku wykształconej praktyki ustrojowej w tym zakresie *de lege fundamentalis ferenda* uzasadnione jest doprecyzowanie przez ustrojodawcę kwestii dopuszczalności weta w stosunku do ustawy ratyfikacyjnej, oraz (ewentualnie) wprowadzenie w tym zakresie odpowiedniej regulacji (choćby przez zastosowanie zaprezentowanej modyfikacji). Tylko jednoznaczne i klarowne rozwiązania prawne będą w stanie zapewnić właściwy kierunek rozwoju przyszłej praktyki ustrojowej.

VI.

Praktyka kilkunastu lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ukazuje, jak doniosłe znaczenie ma otwarcie prawa polskiego na postępujące w Europie procesy integracyjne. Długo można by wyliczać korzyści wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej⁴⁹. Pomimo rozlicznych zalet regulacji prawnej określonej w art. 90 Konstytucji ujawniają się również pewne jej niedoskonałości. Nie implikują one potrzeby nagłej rewizji przepisów ustrojowych, gdyż w dostatecznej mierze uzupełniane są orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz ustaleniami doktryny, dzięki czemu – jak dotychczas – nie pojawiały się na tym tle istotne napięcia czy spory. W przypadku, gdyby jednak ustrojodawca uznał taką rewizję za potrzebną, wyda się, że ustalenia dokonane w niniejszym opracowaniu mogłyby stanowić w tym zakresie pożyteczny przyczynek.

równy prewencyjnej jak i następczej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Zob. M. Zubik, *op.cit.*, s. 153.

⁴⁹ Tytułem przykładu: 1) gwarancja utrwalenia funkcjonującego w Polsce od kilkunastu lat demokratycznego systemu rządów; 2) uczestnictwo w inicjowaniu i podejmowaniu decyzji o doniosłym znaczeniu w sferze stosunków międzynarodowych; 3) odmienne postrzeganie Polski przez inne państwa, jako kraju będącego członkiem potężnego ugrupowania gospodarczego i politycznego; 4) wzmożony napływ kapitału zagranicznego; 5) większy dostęp do współczesnych osiągnięć myśli technologicznej i naukowej; 6) znaczny wzrost wymiany międzynarodowej; 7) dostęp do potężnych rynków zbytu.

Summary

Handing over the competences of the state powers based on the article 90 of polish constitution. Chosen issues

Progressing integration processes in Europe generate the need to create legal mechanisms determining relations of the domestic law with the acts of foreign official authority. Polish constitutional legislator created appropriate regulation in the article 90 of Constitution. Present study describes issues associated with handing over of state agencies competences for international organizations and bodies. In the beginning there was made an explanation who can hand over competences and whom is qualified to hand them over for. Considering the explanation of doctrine and the judicial decisions of The Constitutional Tribunal there was showed, which of competences could be handed over and which of them constitutes the inviolable hard core of the national sovereignty. Hereinafter there was made analysis of modes of giving consent to the ratification of an international agreement based in article 90, determining their mutual location. Next there were analyzed the role and participation of the President in the ratification process. On the basis of made arrangements there was taken an attempt of evaluation of the contemporary constitutional regulation, formulating appropriate conclusions *de lege ferenda*.