

**Agnieszka Bień-Kacała<sup>1</sup>      Wojciech Włoch<sup>2</sup>**

## **Kwestia uzupełnienia ustawy ratyfikacyjnej o dodatkowe treści (art. 89 Konstytucji RP)**

**Słowa kluczowe:** ustawa, umowa międzynarodowa, ratyfikacja

**Keywords:** statute, international agreement, ratification

### **Streszczenie**

Autorzy wskazują argumenty prawniczej wykładni Konstytucji, które uzasadniałyby możliwość zawarcia w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89. ust. 1 Konstytucji RP) dodatkowych przepisów. Warunkiem takiego poszerzenia treści omawianej ustawy byłyby bezpośredni związek dodatkowych treści z realizacją umowy międzynarodowej oraz możliwość przyjęcia dodatkowych treści w zwykłej procedurze ustawodawczej. Przepisy takie nie mogłyby także, co oczywiste, naruszać postanowień Konstytucji RP. Autorzy wskazują także argumenty pozaprawne, które w określonej sytuacji mogłyby uzasadniać takie działanie ustawodawcy. Opowiadają się jednak za wyjątkowością takiego rozwiązania oraz osadzeniem go w konkretnym kontekście ustrojowym.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-9559-3130, doktor habilitowany, Katedra Praw Człowieka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: abien@umk.pl.

<sup>2</sup> ORCID ID: 0000-0003-0807-5130, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: wloch@umk.pl.

**Abstract****The Issue of Supplementing the Ratification Act with Additional Content (art. 89 of the Polish Constitution)**

The authors point to arguments of legal interpretation of the Constitution that would justify the possibility of including additional provisions in the statute agreeing to ratify the international agreement (Article 89(1) of the Polish Constitution). A condition for such an extension would be the direct link between the additional content and the implementation of the international agreement and the possibility of adopting additional content in the ordinary legislative procedure. Such provisions could not violate the provisions of the Polish Constitution. The authors also point to non-legal arguments that could justify such action by the legislature in a particular situation. However, they favour the uniqueness of such a solution and its embedding in a specific systemic context.

✱

**I.**

Kwestia ustawowego wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej została szeroko opisana w literaturze prawa konstytucyjnego.<sup>3</sup> Niemniej jednak co pewien czas powracają pytania dotyczące możliwości uzupełnienia treści takiej ustawy o kwestie wykraczające poza proste wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Ostatnio pytanie to pojawiło się w związku z ustawą, wyrażającą w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP „Decyzji Rady UE o zasobach własnych jej budżetu”. Ustawa ta miała zostać potencjalnie uzupełniona o kwestie związane z powołaniem specjalnego organu monitorującego wykonanie tej umowy międzynarodowej.

Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest prosta i oczywista. Regulacja konstytucyjna niestety nie jest w tym zakresie ani precyzyjna, ani jednoznaczna. Orzecznictwo TK dotyczące ratyfikacji umów międzynaro-

---

<sup>3</sup> Np. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003; R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.

dowych również nie daje jasnej odpowiedzi<sup>4</sup>. Pomimo sporej liczby opracowań, nauka prawa konstytucyjnego nie wypracowała jednoznacznego stanowiska co do możliwości uzupełnienia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, wskazanej w art. 89 ust. 1 Konstytucji, o dodatkowe treści.

W niniejszym artykule pragniemy wskazać argumenty przemawiające za możliwością ujęcia w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację dodatkowych treści, nie przesądzając jednak definitywnie takiego stanowiska. Pragniemy jednocześnie podkreślić, że przy wykładni norm konstytucyjnych, poza argumentacją prawniczą, uwzględniamy także kontekst ustrojowy. Naszym zdaniem bowiem rola konstytucji wykracza poza jej znaczenie jako aktu normatywnego poddawanego wyłącznie wykładni prawniczej. Z jednej strony Konstytucja opiera się na określonej aksjologii i politycznych ideach, z drugiej rozwijana jest w określonym kontekście społeczno-politycznym. Urzeczywistnienie norm konstytucyjnych w praktyce ustrojowej jest zawsze jedną z możliwych form realizacji konstytucji i w tym sensie jest urzeczywistnieniem jednej z potencjalnych form zawartych w jej tekście. Innymi słowy, z tekstu konstytucji nie można wydedukować jedynej słusznej i adekwatnej praktyki ustrojowej<sup>5</sup>: jest ona (w pewnych granicach) otwarta na reinterpretacje i różne praktyczne formy urzeczywistnienia<sup>6</sup>. Uregulowania zawarte w art. 89 Konstytucji RP, aczkolwiek w dużej mierze prekonfigurują ustrojową praktykę, to jednak zawierają pewien potencjał dla jej zmiany i dostosowania do bieżących, ustrojowych potrzeb.

W artykule poruszymy kolejno kwestie (2) charakteru prawnego ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej opisanej w art. 89 ust. 1 Konstytucji (3) treści takiej ustawy (4) procedury jej uchwalania (5) funkcji kontrolnej Sejmu oraz (6) kontekstu pozaprawnego towarzyszącemu wyrażaniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej opisanej w art. 89 Konstytucji RP.

---

<sup>4</sup> Zwłaszcza wyrok TK z 26 czerwca 2013, K 33/12.

<sup>5</sup> H. Kelsen, „*Reine Rechtslehre*” (zweite Auflage) mit einem Anhang „*Das Problem der Gerechtigkeit*”, Wien 1967, s. 198 i n.

<sup>6</sup> A. Kustra-Rogatka, I. Wróblewska, W. Włoch, *Osobliwy sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki*, Toruń 2021, s. 124 i n.

## II.

Konstytucja przypisała interesującej nas ustawie szczególną materię w postaci wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, niemniej jednak ustrojodawca nie obwarował jej szczególnymi obostrzeniami proceduralnymi. W związku z tym zastanowić się można, czy ustawa, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji podlega innym ograniczeniom związanych z naturą ustaw jako aktów normatywnych oraz z naturą funkcji ustawodawczej Sejmu i Senatu.

Konstytucja przyjęła koncepcję jednolitości rangi prawnej ustawy jako aktu normatywnego<sup>7</sup>. Oznacza to, że wszystkie ustawy w RP mają jednakową moc prawną. Nie przewidziano w systemie tzw. ustaw organicznych, którym przypisanoby wyższą moc względem ustaw zwykłych. Nawet szczególnie tryb uchwalania niektórych z nich nie uzasadnia przyznawania im wyższej mocy prawnej. Do kategorii ustaw zwykłych będziemy więc zaliczać ustawy budżetowe czy ustawy uchwalone w trybie pilnym. Ustawą zwykłą będzie także ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej w sytuacji opisanej w art. 90 Konstytucji RP (tzw. klauzula europejska), nawet, gdy jej uchwalenie wymaga kwalifikowanej większości: 2/3 w obydwu izbach parlamentu, co jest wymogiem wyższym aniżeli potrzebnym do zmiany Konstytucji. A zatem także ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej zawarta w art. 89 ust. 1 Konstytucji należy do kategorii ustaw zwykłych<sup>8</sup>.

Ustawa jako źródło prawa jest aktem posiadającym najbardziej doniosłe znaczenie regulacyjne<sup>9</sup>. Można mówić o swoistym pierwszeństwie ustawowego stanowienia prawa przez Sejm i Senat wykonujące funkcję (władzę) ustawodawczą opisaną w art. 95 ust. 1 Konstytucji RP. Takie ujęcie ustawy gwarantuje, że obywatele (Naród) decydują o kształcie systemu prawnego za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli. Oznacza to rów-

---

<sup>7</sup> A. Bień-Kacała, *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 35.

<sup>8</sup> K. Działocha, *Artykuł 98*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 4 i n.; M. Wiącek, *Objaśnienia do art. 89*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87–243*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 112–113.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 35–36.

niez przyjęcie w zasadzie nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy<sup>10</sup>. Jest to następstwem konstrukcji systemu źródeł prawa w Konstytucji RP z 1997 r. Żaden akt normatywny, poza ustawą, nie może regulować w sposób pierwotny i samoistny stosunków społecznych. Przedmiot ustawy może być natomiast modyfikowany przez akty ponadnarodowe, gdyż w zakresie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach dochodzi do przekazania także uprawnień prawotwórczych. Pewne związanie ustawy pod względem merytorycznym występuje także w przypadku implementacji aktów unijnych, zwłaszcza wówczas, gdy państwu członkowskiemu pozostawiono swobodę w zakresie środków tej implementacji. W tym kontekście zadać można zatem pytanie, czy ustawodawca może zdecydować się na zawarcie pewnych rozwiązań ustawowych odnoszących się do kwestii związanych z daną umową międzynarodową już w akcie wyrażającym zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta w trybie art. 89 Konstytucji? Decydując o umieszczeniu dodatkowych treści w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, ustawodawca powinien jednak pamiętać o tym, że specyficzne znaczenie tego aktu nie polega na aspektach formalnych czy też jego miejscu w systemie źródeł prawa.

### III.

Wskazuje się w doktrynie, że ustawa ratyfikacyjna spełnia podstawowy warunek formalny jej kwalifikacji jako ustawy, czyli jest to akt uchwalony przez parlament w trybie ustawodawczym. Treść takiego aktu składa się natomiast z dwóch elementów: w art. 1 „Wyraża się zgodę na ratyfikację umowy...”; w art. 2 przesądza *vacatio legis*: „Ustawa wchodzi w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia”<sup>11</sup>. Od strony materialnej akt ten nie zawiera norm abstrakcyjnych, czyli powtarzalnych, a jedynie normę generalną wyrażającą zgodę na akt ratyfikacji określonej umowy międzynarodowej przez Prezydenta

<sup>10</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2018, s. 153; M. Zubik, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 151–152.

<sup>11</sup> K. Spryszak, *Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej – model konstytucyjny i uwarunkowania jego realizacji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 3, s. 90.

RP. Sama ratyfikacja natomiast jest już aktem konkretnym<sup>12</sup>. Przy czym taka charakterystyka omawianego aktu jest w dużej mierze wynikiem dotychczasowej praktyki ustawodawczej. Ową praktykę wspiera niewątpliwie funkcja jaką odgrywać mają takie akty. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację jest bowiem formą wyrażenia woli przez parlament, czyli zgody na konkretny akt Prezydenta dotyczący konkretnej umowy międzynarodowej. Specyfika takich ustaw nie wynika zatem ze szczególnego rodzaju norm uchwalonych w procedurze ratyfikacyjnej, co z ich specyficznej funkcji (zgoda) i przedmiotu (ratyfikacja)<sup>13</sup>. Jakkolwiek dotychczasowa praktyka dobrze oddaje „ducha” art. 89 ust.1, to można postawić pytanie, czy z tego przepisu wynika bezwzględny zakaz zawierania w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację innych (dodatkowych) treści.

Niekiedy wskazuje się, że Konstytucja wyraźnie przesądza zakres przedmiotowy ustawy, którym zgodnie z art. 89 Konstytucji jest wyłącznie wyrażenie zgody na ratyfikację<sup>14</sup>. Stąd też wnioskować można, że ustawa taka nie powinna zawierać innych postanowień, a zwłaszcza takich, które mogłyby naruszać konstytucyjnie przewidziane kompetencje rządu, Prezydenta RP czy też innych organów konstytucyjnych. Wydaje się jednak, że w takim przypadku, chodzi raczej o kwestię niezgodności z ustawą zasadniczą każdej ustawy, która ingerowałaby w konstytucyjnie ustanowione kompetencje organów podzielonej władzy przez ograniczenie ich kompetencji. Jest to zatem ogólna kwestia niekonstytucyjności ustawy niż ograniczenia jej zakresu przedmiotowego. Zwłaszcza jeśli ustawa uchwalana jest w ustawodawczym

---

<sup>12</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 206.

<sup>13</sup> Uznanie, iż ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej odznacza się zarówno specjalną materią, jak i procedurą, pociągałoby za sobą twierdzenie o braku możliwości zawarcia innych przepisów poza upoważnieniem, por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 102.

<sup>14</sup> Np. P. Radziejewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 167 i n.; W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 172–173; M. Wiącek, op.cit., s. 113; P. Winczorek, op.cit., s. 205; W. Włoch, *System źródeł prawa w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, red. Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowanec, Toruń 2021, s. 74.

trybie zwykłym, jak w przypadku ustawy opisanej w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. A zatem obawa ewentualnego naruszenia konstytucyjnie określonych kompetencji organów państwa nie dotyczy wyłącznie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację.

Problem co do rozszerzenia unormowania ustawowego mógłby powstać w sytuacji, w której przewidziany jest konstytucyjnie ustawodawczy tryb szczególny do uchwalenia pewnych materii, jak w przypadku ustaw budżetowych oraz zjawiska ich tzw. przeladowywania. Zdarzały się sytuacje, w których do ustawy budżetowej wprowadzano treści niezwiązane z jej materią (np. dotyczące podatków czy waloryzacji rent i emerytur)<sup>15</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał takie postępowanie ustawodawcy za niekonstytucyjne<sup>16</sup>, zwłaszcza w kontekście odrębności procedury budżetowej oraz zasady jednoroczności budżetu i ustawy budżetowej. W konsekwencji przyjęto, że do ustawy budżetowej nie powinno się wprowadzać treści niezwiązanych z budżetem.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można więc dopuścić uzupełnienie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację pod warunkiem, że: ewentualne rozszerzenie treści ustawy nie naruszałoby kompetencji konstytucyjnych organów państwa; owe dodatkowe treści cechowałyby się merytorycznym powiązaniem z daną umową międzynarodową oraz musiałyby być możliwe do ustanowienia w zwykłej procedurze ustawodawczej. Parlament mógłby więc ustanowić dodatkowe treści w formie odrębnej ustawy albo w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację. Przepisy takie nie tyle odnosiłyby się do materii umowy międzynarodowej, co do jej wykonania w krajowym porządku prawnym.

Odrębny tryb uchwalania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidział ustrojodawca w odniesieniu do przekazania kompetencji w niektórych sprawach na rzecz organizacji ponadnarodowej (art. 90 Konstytucji). W kontekście tej ustawy doktryna opowiada się za nieobciążaniem jej treściami wykraczającymi poza samą zgodę i moment wejścia w życie ustawy<sup>17</sup>. Argumenty te nie pojawiają się natomiast w odniesieniu do ustawy, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji<sup>18</sup>. W kontekście zastrzeżeń (w rozumieniu prawa traktatów) do umowy międzynarodowej będącej przedmiotem ratyfi-

<sup>15</sup> A. Bień-Kacała, *Źródła prawa...*, s. 66.

<sup>16</sup> Orzeczenie z 10 stycznia 1995, K. 16/93.

<sup>17</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 452–455.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 442–444.

kacji postuluje się nawet ujęcie ich właśnie w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej<sup>19</sup>.

Należy zaznaczyć jednak, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidziana w art. 90 Konstytucji nie powinna być utożsamiana z ustawą opisaną w art. 89 ustawy zasadniczej. Przedmiotem tej pierwszej jest bowiem wyrażenie zgody w istocie na przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, podczas gdy tej drugiej jedynie zgoda na ratyfikację i wejście do porządku krajowego postanowień umowy międzynarodowej. Pamiętać też trzeba, że umowy tego typu częstokroć wymagają ich implementacji czy wdrożenia do polskiego porządku prawnego. Wykonanie to może przybrać różną formę, w tym formę regulacji ustawowej<sup>20</sup>. Dlatego też można przyjąć ostrożną hipotezę, że jeżeli ustawodawca widzi konieczność ustanowienia określonych przepisów istotnych dla implementacji i realizacji danej konkretnej umowy międzynarodowej, a przepisy te w żaden sposób nie naruszają konstytucyjnych kompetencji organów państwa oraz mogą być ustanowione w zwykłej procedurze ustawodawczej, to możliwe byłoby ich zawarcie w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację tej umowy międzynarodowej. Argumentem, który mógłby wspierać takie rozwiązanie, jest zawarcie wszystkich najistotniejszych przepisów krajowych związanych z wykonaniem danej umowy międzynarodowej w jednym akcie.

#### IV.

Ustawa zawierająca zgodę, o której mówi art. 89 ust. 1, uchwalana jest w zwykłym trybie ustawodawczym i Konstytucja wymaga dla jej uchwalenia jedynie większości zwykłej. W doktrynie wskazuje się, że z inicjatywą ustawodawczą w tym względzie występuje zazwyczaj Rada Ministrów<sup>21</sup>. Niemniej jednak ustawa zasadnicza nie przewiduje w tym przypadku wyraźne zastrzeżenia tej kompetencji na rzecz rządu<sup>22</sup>. W związku z tym prawo inicja-

<sup>19</sup> M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie...*, s. 118.

<sup>20</sup> A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 164.

<sup>21</sup> K. Spryszak, *op.cit.*, s. 84–85.

<sup>22</sup> K. Działocha, *op.cit.*, s. 4 i n.; M. Wiącek, *op.cit.*, s. 112–113.



tywy innych organów nie może być ograniczane<sup>23</sup>. Ustawa ta podlega wetu prezydenckiemu (art. 122 ust. 5) i może być zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego (art. 122 ust. 3 oraz art. 188 pkt 1). Konstytucja nie przewiduje odrębności w zakresie procedury uchwalania ustawy, o której mowa w art. 89 ust. 1. A zatem, o czym już incydentalnie wspomniano, kwestie proceduralne nie stanowią kryterium rozstrzygającego, albowiem mamy do czynienia z tą samą procedurą niezależnie, czy „dodatkowe treści” zostaną zawarte w odrębnej ustawie, czy też w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację.

W związku z tym, możliwe jest przyjęcie stanowiska, że ani charakter prawny ani kwestie proceduralne nie stoją na przeszkodzie w uregulowaniu w przedmiotowej ustawie dodatkowych treści, np. utworzenia specjalnego organu monitorującego wykonanie umowy międzynarodowej, która poddawana jest procedurze ratyfikacyjnej. W zakresie treści ustawy, wydaje się również, że nie ma wyraźnych konstytucyjnych przeszkód do połączenia w jednym akcie (ustawie opisanej w art. 89 ust. 1 Konstytucji) norm generalno-konkretnych (zgody na ratyfikację udzielonej Prezydentowi RP) i norm generalno-abstrakcyjnych (np. powołujących organ kontrolujący realizację postanowień danej umowy międzynarodowej), o ile są one przedmiotowo powiązane ze sobą. Tym bardziej, że niejednorodność normatywna przepisów tekstu prawnego jest zjawiskiem dość częstym, o ile nie jest regułą<sup>24</sup>.

## V.

Ostatnim elementem wymagającym uwzględnienia jest stanowisko wyrażone w doktrynie, że zgoda na ratyfikację umów międzynarodowych jest ak-

---

<sup>23</sup> W. Sokolewicz wskazuje na zwyczajowy oraz ustrojowy kontekst występowania z inicjatywą ustawodawczą przez Radę Ministrów w przypadku ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, który uzasadnia dotychczasową praktykę, W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie...*, s. 170–171.

<sup>24</sup> J. Galster, *Propedeutyka wiedzy o konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 41–42 w odniesieniu do preambuły konstytucji oraz s. 44–45 w odniesieniu do konstytucji. Także P. Grabowski, M. Hermann, *O normatywnym charakterze przepisów o wejściu w życie*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 9, s. 69. Autorzy popierając stanowisko normatywnego charakteru przepisów o wejściu w życie, wskazują na istnienie wątpliwości w tym zakresie.

tem kontroli parlamentu nad procesami włączenia ich do krajowego porządku prawnego<sup>25</sup>. Jest ona niezależna od odpowiedzialności politycznej premiera z tytułu kontrasygnaty aktu ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP, a także od generalnej kontroli Sejmu nad prowadzeniem polityki międzynarodowej przez rząd. Wydaje się, że wykonywanie funkcji kontrolnej w kontekście ratyfikacji umowy międzynarodowej nie może ograniczać się jedynie do wyrażania zgody na ratyfikację. Zgodnie z ogólnym przepisem art. 95 ust. 2. Konstytucji RP Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Istotą kontroli jest uzyskanie niezbędnych informacji do podejmowania racjonalnych działań ustawodawczych, a także pociągania do odpowiedzialności politycznej i prawnej piastunów organów państwowych<sup>26</sup>. Można zatem powiedzieć, że Sejm w sposób permanentny realizuje swoją funkcję kontrolną wykorzystując do tego wszystkie narzędzia prawne jaki posiada. Czy zawarcie w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej ustanowionej w trybie art. 89 dodatkowych uregulowań ściśle z nią związanych ograniczałoby sprawowanie funkcji kontrolnej przez Sejm? W sposób aprioryczny trudno jest odpowiedzieć jednoznacznie na tak postawione pytanie. Jednakże można stwierdzić, że mogłaby ją wzmocnić, gdyby np. przepisy takie dotyczyły monitorowania wykonywania przez rząd określonej umowy międzynarodowej.

## VI.

Wskazana przez nas argumentacja prawnicza powinna zostać uzupełniona o kontekst polityczno-ustrojowy. Kontekst ten wyznaczony jest przez zmiany ustrojowe w kierunku konstytucjonalizmu nieliberalnego<sup>27</sup> i ograniczenie opozycji parlamentarnej w wykonywaniu jej funkcji ustrojowych<sup>28</sup>. Przyjmo-

<sup>25</sup> K. Spryszak, op.cit., s. 86; K. Działocha, op.cit., s. 3; Z. Witkowski, *Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, red. Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec, Toruń 2021, s. 239–240.

<sup>26</sup> B. Banaszak, op.cit., s. 484–485.

<sup>27</sup> A. Bień-Kacała, *Konstytucjonalizm nieliberalny w Polsce po 2015 roku*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne, teoria i praktyka*, t. 3, red. M. Granat, Warszawa 2020, s. 43–67.

<sup>28</sup> A. Bień-Kacała, A. Tarnowska, W. Włoch, *Representative democracy in the times of populism: the case of Polish Parliament as a delegated power*, [w:] *Populist constitutionalism and*

wanie przez większość rządzącą formalnej i większościowej wizji demokratycznych procedur oraz pomijanie zdania mniejszości tym bardziej uzasadniona taką wykładnią norm konstytucyjnych, która umożliwi kontrolę działań rządzących. Kontrola taka jest o tyle istotna, że niesie ze sobą jawność dyskusji w parlamencie i poza nim. Poprzez zdanie sprawy ze sposobu wykonania ratyfikowanej umowy międzynarodowej realizowana jest także rozliczalność władzy<sup>29</sup>.

Niemniej jednak, rozszerzanie treści ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1) nie oznacza jeszcze uwzględnienia głosu opozycji, czy też zwiększenia jej roli jako istotnego punktu odniesienia w debatach parlamentarny. Jednakże w przypadkach, gdy rządząca większość nie jest pewna głosów „swoich” deputowanych, lub gdy zabiega o szersze poparcie społeczne, które w jakiś sposób wiąże się z ratyfikowaną umową międzynarodową, to włączenie w ustawę wyrażającą zgodę dodatkowych przepisów wzmacniających zarówno efektywność jej implementacji, jak i rolę opozycji w nadzorze nad tym procesem, wydaje się sytuacją pozytywną. Innymi słowy, dodatkowe treści (oczywiście niedowolne, lecz merytorycznie powiązane z realizacją danej umowy międzynarodowej) wzmacniające rolę opozycji i ograniczający woluntaryzm rządowej większości mieściłby się w aksjologii konstytucji i można by nawet argumentować, że byłyby pożądane w kwestiach szczególnie istotnych dla państwa i obywateli. Zwłaszcza jeżeli waga postanowień danej umowy wykraczają poza horyzont jednej kadencji i interes rządzącej w danym momencie większości.

## VII.

W podsumowaniu czynionych tu uwag należy zauważyć, że pomimo bogatej literatury konstytucyjnej narosłej wokół kwestii materii ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, kwestia ta nie została ostatecznie przesądzona. Praktyka wskazuje, że do ustawy takiej nie wprowa-

---

*illiberal democracies, between constitutional imagination, normative entrenchment and political reality*, red. M. Belov, Cambridge–Antwerp–Chicago 2021, s. 301–318.

<sup>29</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Oblicza i aporie rozliczalności władzy sędziowskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 15–34.

dza się dodatkowych treści. W niniejszym artykule wskazaliśmy argumenty prawniczej wykładni Konstytucji, które uzasadniałyby możliwość zawarcia w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89. ust. 1 Konstytucji RP) dodatkowych przepisów, o ile wiążą się one bezpośrednio z jej realizacją i mogą być przyjęte w zwykłej procedurze ustawodawczej (pod oczywistym warunkiem, że nie naruszają Konstytucji). Wskazując na pewną możliwość nie przesadzamy z aprioryczną pewnością, że każde takie rozszerzenie treści takiej ustawy jest pożądane. Dotychczasowa praktyka niewłączania innych przepisów poza wyrażeniem zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej wydaje się bowiem słuszna i ustrojowo jasna. Ustawodawca wyraża w formie ustawy zgodę, co „aktywizuje” kompetencję Prezydenta. Jednakże, w sytuacji, gdyby uzasadnione merytorycznie i aksjologicznie byłoby włączenie do takiej ustawy dodatkowych przepisów, to wydaje się, że można przynajmniej poważanie rozważyć konstytucyjną dopuszczalność takiego rozwiązania. Zwłaszcza, gdy tego typu sytuacje występować będą rzadko i w uzasadnionych przypadkach.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bień-Kacała A., A. Tarnowska, W. Włoch, *Representative democracy in the times of populism: the case of Polish Parliament as a delegated power*, [w:] *Populist constitutionalism and illiberal democracies, between constitutional imagination, normative entrenchment and political reality*, red. M. Belov, Cambridge–Antwerp–Chicago 2021.
- Bień-Kacała A., *Konstytucjonalizm nieliberalny w Polsce po 2015 roku*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne, teoria i praktyka*, t. 3, red. M. Granat, Warszawa 2020.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
- Działocha K., *Artykuł 98*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Galster J., *Propedeutyka wiedzy o konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2018.

- Grabowski P., M. Hermann, *O normatywnym charakterze przepisów o wejściu w życie*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 9.
- Kelsen H., „*Reine Rechtslehre*” (zweite Auflage) mit einem Anhang „*Das Problem der Gerechtigkeit*”, Wien 1967.
- Kustra-Rogatka A., I. Wróblewska, W. Włoch, *Osobliwy sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki*, Toruń 2021.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003.
- Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Oblicza i aporie rozliczalności władzy sędziowskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- Radziewicz P., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Sokolewicz W., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Sokolewicz W., *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Spryszak K., *Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej – model konstytucyjny i uwarunkowania jego realizacji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 3.
- Wiącek M., *Objaśnienia do art. 89*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87–243*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Witkowski Z., *Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, red. Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec, Toruń 2021.
- Włoch W., *System źródeł prawa w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, red. Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec, Toruń 2021.
- Zubik M., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.