

Bogusław Przywora

Możliwość wprowadzenia zmian w ustawie z 4 maja 2021 r. o ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom¹

Possibility of amending the Act of 4th May 2021 on the Ratification of the Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14th December 2020 on the System of Own Resources of the European Union and Repealing Decision 2014/335/EU, Euratom

A ratification act is a special normative act, although it is adopted as an ordinary statute. It is of a procedural and episodic nature. It expresses the consent of the parliament to ratify an international agreement by the President. It should not be amended beyond the scope of this consent. Only minor editorial changes are allowed.

Keywords: bill, ratification, international agreement, European Union

Ustawa ratyfikacyjna jest szczególnym aktem normatywnym, choć przyjmuje się ją jak zwykłą ustawę. Ma ona charakter proceduralny i epizodyczny. Wyraża zgodę parlamentu na ratyfikowanie przez Prezydenta umowy międzynarodowej. Nie powinno się nanosić w niej poprawek wykraczających poza zakres unormowania tej zgody. Dopuszczalne są jedynie drobne zmiany redakcyjne.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, ratyfikacja, umowa międzynarodowa, Unia Europejska

Doktor hab. nauk prawnych, profesor UJD ■

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie,
Wydział Prawa i Ekonomii, kierownik Katedry Prawa Ustrojowego i Porównawczego,
CZĘSTOCHOWA, POLSKA ■

b.przywora@ujd.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8809-3971>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie o możliwości wprowadzenia zmian w ustawie z 4 maja 2021 r. o ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom)

¹ Opracowanie stanowi rozbudowaną wersję *Opinii w sprawie możliwości wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 4 maja 2021 r. o 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* sporządzonej 27 maja 2021 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAK-1254/21.

2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom. Ustawa została przekazana do Senatu. Z uwagi na pilny termin sporządzenia opinii zwrócono uwagę na najważniejsze kwestie.

Analiza prawna

1. Ustawa z 4 maja 2021 r. o ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom składa się dwóch artykułów. Zgodnie z jej art. 1: „Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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 z 15.12.2020, str. 1)”. Natomiast art. 2 stanowi, że: „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”.

2. Ratyfikacja jest aktem prawa krajowego w sprawie związania umową międzynarodową oraz aktem prawa międzynarodowego². Pojęcie „ustawy ratyfikacyjnej” jest pojęciem o utrwalonym rozumieniu, o treści „zastanej”, nie wymagającej definiowania. Ustawa ratyfikacyjna jest ustawą o „ograniczonej treści jedynie do stosownej deklaracji”³, jest szczególnym aktem normatywnym, choć przyjmowana w postępowaniu zwykłym ustawodawczym, w którym uczestniczą obie izby parlamentu⁴.

² A. Wyrozumska, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 136.

³ P. Sarnecki, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 143, i powoływani tam: W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 102; R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z UE* [w:] *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2005, s. 179; J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z UE*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4; K. Wójtowicz, *Konstytucja RP a członkostwo w UE* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 167; także: P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 89* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 290.

⁴ K. Skotnicki, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 149–150; także zob. A. Szmyt, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 154–155; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, *op. cit.*, s. 100; A. Preisner, *Ratyfikacja umów międzynarodowych* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994, s. 328.

Zgodnie z unormowaniami art. 89 ust. 1 Konstytucji: „Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy”.

W art. 89 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca określił enumeratywnie przesłanki⁵. Umowa międzynarodowa dotycząca zagadnień, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji, może zostać ratyfikowana przez Prezydenta, jeśli zgodę na tę czynność wyrazi parlament w drodze ustawy. Jest to tzw. duża ratyfikacja. Materia umowy międzynarodowej, przesądzająca o włączeniu organów władzy ustawodawczej w tryb ratyfikacyjny jest dość zróżnicowana, a przy tym w znacznej mierze ukształtowana za pomocą pojęć nieostrych⁶. W analizowanym przypadku chodzi o przesłankę „znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym” (art. 89 ust. pkt 4 Konstytucji). Chodzi zatem o umowę, której ratyfikacja skutkować będzie bezpośrednim, trwałym i stałym obciążeniem dla budżetu państwa⁷. Jak słusznie podkreśla P. Winczorek: „Osobliwością takiej ustawy jest to, że nie zawiera materiału pozwalającego na budowę w pełni rozwiniętych norm prawnych, to jest struktur logiczno-językowych o charakterze zarówno generalnym, jak i abstrakcyjnym. Przepis, który stanowi główną treść tej ustawy, daje podstawę, by wyprowadzać zeń regułę skierowaną do niezindywidualizowanego (generalnego) adresata (jest nim każdorazowy, lecz nie wskazany imiennie, piastun urzędu prezydenckiego), lecz nie jest to reguła abstrakcyjna, to jest taka, która określa jakiś typ powtarzalnego zachowania, nakazanego, zakazanego lub dozwolonego”⁸. Ustawa taka ma charakter proceduralny. Mowa tu o zachowa-

⁵ 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. 54.

⁶ P. Radziejewicz, Komentarz do art. 89, *op. cit.*, s. 289; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 518.

⁷ Zob. B. Przywora, *Tryb ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 2(70), s. 126; zob. także: M. Wiącek, Komentarz do art. 89 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 112; zob. także powoływana tam M. Masternak-Kubiak, *Przebieganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003.

⁸ P. Winczorek, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 125.

niu niepowtarzalnym, jednorazowym, które sprowadza się do podjęcia decyzji w sprawie ratyfikacji określonej umowy międzynarodowej. Dotyczy to umów, o których mowa w art. 89 oraz art. 90 Konstytucji⁹.

3. Z perspektywy analizowanego zagadnienia należy uwzględnić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w uchwale z 30 listopada 1994 r. (sygn. akt W. 10/94). Trybunał uznał, że: „Ustawa wyrażająca upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej, określona w art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) jest aktem ustawodawczym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213) podlegającym kontroli zgodności z Konstytucją”. Wprawdzie uchwałę tę Trybunał Konstytucyjny podjął pod rządami poprzednio obowiązującej Konstytucji, jednakże warto zwrócić uwagę na uzasadnienie do tego orzeczenia w odniesieniu do ustawy ratyfikacyjnej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „ustawa wyrażająca upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej jest ustawą specyficzną, należącą do podobnej kategorii, jak ustawa upoważniająca Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23 Małej Konstytucji – podobieństwa i różnice pomiędzy tymi kategoriami ustaw nie należą do zakresu niniejszych rozważań)”. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego: „Specyfika ustawy upoważniającej wyraża się m.in. w tym, że ustawa taka posiada bardzo ograniczony zakres unormowania (jej tekst ograniczać się może do klauzuli «upoważnia się Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikowania umowy (...)» oraz – ewentualnie – do określenia daty wejścia ustawy w życie) oraz *implicite* ograniczony czas wykonywania (ustawa ta zostaje zrealizowana z chwilą wykonania przewidzianego w niej upoważnienia, tj. w momencie ratyfikowania przez Prezydenta umowy międzynarodowej)”.

4. W doktrynie dostrzec można różne stanowiska w zakresie możliwości wprowadzania poprawek do ustawy ratyfikacyjnej.

4.1. Kazimierz Działocha zasadnie wskazuje, że wobec braku w Konstytucji oraz w regulaminach obu izb parlamentu odrębnych regulacji w zakresie uchwalania ustawy ratyfikacyjnej, to należy stosować wymagania ogólne, o których mowa w art. 118–123 Konstytucji, przy czym parlament w ramach przysługującej mu autonomii uprawniony jest do poddania ich modyfikacji i stosownemu uszczegółowieniu¹⁰. Podnosi także problem, czy konstytucyjny wymóg formy ustawy dla wyrażenia zgody na ratyfikację umów międzynarodowych rozciąga

⁹ *Ibidem*, s. 125; zob. także R. Balicki, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przebieg Sejmu” 2009, nr 2(91), s. 129.

¹⁰ K. Działocha, *Komentarz do art. 89 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 5.

się na udzielenie zgody parlamentu na ewentualne zastrzeżenie Rzeczypospolitej Polskiej do umowy, stosownie do postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439; dalej: Konwencja wiedeńska). W ocenie przywołanego autora brak jest uzasadnienia do „czynienia zastrzeżeń do umowy międzynarodowej w samym akcie ratyfikacyjnym jeśli dotyczy on umowy objętej klauzulą art. 89 ust. 1”¹¹.

4.2. Stanowisko to podzielił K. Skotnicki w odniesieniu do ustaw uchwalanych w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji¹². Także zdaniem M. Masternak-Kubiak Sejm po rozpatrzeniu projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej ma prawo tę ustawę w całości przyjąć albo odrzucić. „Nie jest natomiast możliwe wnoszenie przezeń poprawek do owego projektu. Wynika to niewątpliwie z ograniczonego zakresu unormowania”¹³. Autorka podnosi również argument, że: „[u]stawą ratyfikacyjną nie można przecież zmieniać treści zawartej przez rząd umowy międzynarodowej”. Podobnie R. Mojak podkreślił, że ustawa ratyfikacyjna nie powinna zmieniać treści umowy międzynarodowej, która została wynegocjowana i zawarta przez Radę Ministrów¹⁴.

4.3. W ocenie P. Winczorka dołączanie do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację danej umowy międzynarodowej regulacji nie dotyczących tej zgody, ale innych materii stanowi niezgodne z Konstytucją rozszerzenie jej treści. Jednocześnie autor podnosi okoliczność, że materia taka, w razie uznania przez parlament za istotną z punktu widzenia interesów państwa, może stanowić przedmiot oddzielnej ustawy uchwalanej w zwykłym trybie¹⁵. Jako argument za takim stanowiskiem P. Winczorek podnosi także dotychczasową praktykę ustrojową w tym zakresie, tj. treść ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej ograniczała się do wyrażenia zgody na ratyfikację oraz terminu wejścia ustawy w życie.

4.4. Na ograniczony zakres poprawek do ustawy ratyfikującej zwraca uwagę także J. Barcz. W jego przekonaniu poprawki wyłącznie mogą dotyczyć redagowania samego tekstu ustawy, natomiast nie mogą naruszać ustalonego w drodze negocjacji tekstu umowy. Jeśli Senat wprowadziłby poprawki wykraczające poza zakres przekazanej ustawy ratyfikacyjnej albo sprzeciwił się (przez podjęcie uchwały o jej odrzuceniu), wówczas o ostatecznym kształcie ustawy ratyfikującej zadecyduje Sejm¹⁶.

4.5. W ujęciu B. Banaszaka¹⁷ ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację powinna zawierać unormowania określające moment wejścia jej w życie, a tak-

¹¹ *Ibidem*.

¹² K. Skotnicki, *W sprawie ratyfikacji*, *op. cit.*, s. 151.

¹³ M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjno-prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58), s. 50.

¹⁴ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z UE*, *op. cit.*, s. 179.

¹⁵ P. Winczorek, *W sprawie ratyfikacji*, *op. cit.*, s. 126.

¹⁶ J. Barcz, *Akt integracyjny*, *op. cit.*, s. 6

¹⁷ B. Banaszak, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 135.

że mogłaby zawierać przepisy wyznaczające kierunek wykładni norm umowy międzynarodowej. W jego ocenie brak jest podstaw do uzależniania zgody na ratyfikację od wypełnienia jakichkolwiek warunków (np. od ratyfikowania umowy przez wszystkie pozostałe lub niektóre tylko państwa strony). Znaczenie tej ustawy sprowadza się do wyrażenia zgody przez parlament na umożliwienie Prezydentowi realizację jego kompetencji. Gdyby ustawa zawierała przepisy uzależniające (od spełnienia jakichkolwiek warunków), wówczas stanowiłoby to naruszenie zasady podziału władz. To zaś oznacza, że jeśli w ocenie parlamentu jest konieczne spełnienie jakichś warunków, to istnieje możliwość odsunięcia w czasie uchwalenia ustawy¹⁸.

4.6. Za ograniczonym zakresem wprowadzania zmian do ustawy ratyfikacyjnej zdaje się optować także M. Wiącek¹⁹. Odwołując się do piśmiennictwa, autor ten wskazuje na dopuszczalność, na zasadach ogólnych, wnoszenia poprawek do projektu ustawy ratyfikacyjnej, akceptując, że: „Nawet przy założeniu, że w ustawie ratyfikacyjnej nie może znaleźć się nic więcej poza wyrażeniem zgody na ratyfikację, poprawka może dotyczyć np. daty wejścia w życie ustawy [...], bądź też kwestii językowych (np. związanych z błędem w tytule umowy międzynarodowej)”. Podobnie A. Szmyt dopuszcza, jako racjonalną poprawkę, określenie „(innej) daty wejścia w życie ustawy”, a także „poprawkę, której intencją byłoby inne redakcyjne ujęcie tego, co rzeczywiście dotychczas obejmowano jednym zdaniem (klauzuli wyrażającej zgodę na ratyfikację)”²⁰. Jego zdaniem niedopuszczalne są poprawki powodujące wyjście poza dopuszczalny zakres ustawy ratyfikacyjnej²¹. W tym kierunku idzie także argumentacja P. Sarneckiego. Zwraca on uwagę, że: „Nawet jednak ci autorzy, którzy nie zgadzają się z ograniczeniem ustawy ratyfikacyjnej jedynie do wyrażenia stosownej deklaracji, dopuszczają jej rozszerzenie o takie tylko zagadnienia, jak «odsunięcie w czasie wejścia w życie ustawy, uzależnienie wyrażenia zgody od zgłoszenia określonych zastrzeżeń do umowy [to jednak chyba możliwe jest tylko przed podpisaniem umowy – uwaga P.S.] lub oświadczeń interpretacyjnych»”²², a więc raczej o treści formalnej (co dotyczyłoby zwłaszcza wskazywanych tu „oświadczeń interpretacyjnych”²³. Jeśli przyjąć, że parlament zdecydowałby o wniesieniu zastrzeżeń to, zdaniem M. Masternak-Kubiak, powinny one znaleźć wyraz bezpośrednio w ustawie ratyfikacyjnej, a następnie być przekazane stronie (stronom) umowy w akcie ratyfikacyjnym²⁴.

Zwraca na to uwagę także G. Grabowska, podkreślając, że Konwencja wiedeńska ma zastosowanie tylko do traktatów (umów międzynarodowych) zawie-

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ M. Wiącek, Komentarz do art. 89, *op. cit.*, s. 113.

²⁰ A. Szmyt, *W sprawie ratyfikacji*, *op. cit.*, s. 156–157.

²¹ *Ibidem*.

²² P. Sarnecki, *W sprawie ratyfikacji*, *op. cit.*, s. 143.

²³ *Ibidem*.

²⁴ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego*, *op. cit.*, s. 118.

ranych przez państwa, enumeratywnie wyliczając sytuacje, gdy zastrzeżenie do umowy międzynarodowej jest dopuszczalne²⁵. G. Grabowska podnosi argument, iż na podstawie Konwencji wiedeńskiej nie można zgłaszać zastrzeżeń do wszystkich umów międzynarodowych, wyłącznie „do tych, które taką możliwość przewidziały w swej treści”, a zatem „państwa-strony zawierając umowę międzynarodową swobodnie decydują, czy pozwolić na ten szczególny mechanizm, czy też możliwość składania zastrzeżeń do danej umowy po prostu wykluczyć”²⁶. Brak jest możliwości składania zastrzeżeń do decyzji organizacji międzynarodowych, czy też do decyzji ich statutowych organów. Nie ma właściwej podstawy prawnej, przewidującej zastosowanie takiego środka, a ponadto umowę (traktat) zawierają państwa strony, zaś decyzja organizacji międzynarodowej (lub jej organu) jest wynikiem działań kolegialnych i najczęściej powstaje w formule głosowania opisanej w statucie organizacji²⁷.

4.7. Z perspektywy podejmowanego zagadnienia warto zwrócić uwagę także na argumentację P. Radziejwicz²⁸ w opinii prawnej dotyczącej „wielkiej” ratyfikacji w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Pewne jej elementy odnoszą się także do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Autor podnosi, że skoro przedmiot umowy jest wyodrębniony bezpośrednio w Konstytucji, to „ustawodawca nie może modyfikować go poprzez nadanie ustawie ratyfikacyjnej odmiennych znaczeń (treści)”, natomiast dopuszczalne są zmiany o charakterze redakcyjnym²⁹. Jego zdaniem, z uwagi na specyficzny charakter ustawy ratyfikacyjnej (w całości poświęconej „jednemu zagadnieniu, zdeterminowanemu co do meritum wprost w ustawie zasadniczej”) musi z niej wynikać, „w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych” (a zatem nie może mieć charakteru warunkowego), zgoda parlamentu na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej. P. Radziejwicz podkreśla w szczególności zakaz w ustawie ratyfikacyjnej zamieszczenia unormowań „nowelizujących, uchylających lub innych postanowień uzupełniających prawo krajowe”, co „stanowi prostą konsekwencję jej konstytucyjnej charakterystyki”³⁰. Jako argument podaje: „Gdyby przyjąć, że w ustawie ratyfikacyjnej można zamieszczać przepisy prawa materialnego, wykraczające poza «zgodę na ratyfikację», efekt derogacyjny takiej ustawy przybrałby cechy nie-

²⁵ G. Grabowska, *Tryb wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji Rady 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 3(71), s. 102–123.

²⁶ *Ibidem*, s. 119.

²⁷ *Ibidem*, s. 119–120.

²⁸ P. Radziejwicz, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 166–170.

²⁹ *Ibidem*, s. 167.

³⁰ *Ibidem*, s. 168.

przewidziane przez polski system prawa”³¹. Istotne jest w szczególności ujęcie P. Radziejwicz w odniesieniu do zagadnienia niedopuszczalności umieszczenia w ustawie ratyfikacyjnej norm modyfikujących umowę międzynarodową lub zastrzeżeń interpretacyjnych wpływających na jej późniejszą aplikację. Cytowany autor podkreśla brak „skuteczności takich postanowień dla międzynarodowych zobowiązań państwa”, tj.: „W świetle prawa traktatowego, przywołane przepisy są bowiem wyłącznie aktami jednostronnymi, które – co najwyżej – należałoby wyklądać jako regulacje nakładające obowiązki na organy wewnętrzne, określające sposób prowadzenia polityki zagranicznej przez władzę wykonawczą. Ich dopuszczalność może być poddana kontroli legalności, zwłaszcza w świetle art. 146 Konstytucji”³². Mając na względzie powyższe, P. Radziejwicz uznaje poprawki „przewidujące: zgodę warunkową, brzmiące niejednoznacznie albo opatrujące zgodę wyjątkami [...] jako niedopuszczalną modyfikację”. Podobnie odnosi się do poprawek ukierunkowanych na nowelizację innych regulacji prawnych czy uzupełnienie systemu prawa o unormowania prawa materialnego, a także poprawek dodających unormowania „dostosowujące albo przejściowe (o ile nie są one ukrytym elementem kompleksowej regulacji o wejściu ustawy w życie)”³³. Jego zdaniem dotyczy to poprawek, które nie są związane w sposób bezpośredni ze „zgodą na ratyfikację”, ale wprowadzają zmiany do ustawy ratyfikacyjnej, jak też poprawek dodających do niej preambułę, której przysługuje domniemanie normatywności³⁴.

Warto, z perspektywy podejmowanej analizy, zwrócić uwagę na jeszcze jeden argument P. Radziejwicz, przemawiający za ograniczonym zakresem poprawek do ustawy ratyfikacyjnej, tj. konieczność stosowania ogólnych zasad wnoszenia poprawek w procesie ustawodawczym, w tym bardzo istotna kwestia odróżnienia poprawki od inicjatywy ustawodawczej, rozróżnienia „głębokości” oraz „szerokości” poprawki, jak też związku poprawki z „pierwotną materią ustawy” czy postępującym ograniczaniem zakresu przedmiotowego poprawek³⁵.

4.8. Z perspektywy tematu opinii uwypuklić należy również stanowisko K. Wojtyczka, którego zdaniem „ustawa może też uzależniać wyrażenie zgody od zgłoszenia określonych zastrzeżeń do umowy lub oświadczeń interpretacyjnych”³⁶. Taka teza znajduje oparcie w art. 19 i 20 Konwencji wiedeńskiej, przewidującej odrębny rozdział (dział 2. „Zastrzeżenia”). Zgodnie z art. 19

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, s. 169.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem* i powoływane przykładowe orzecznictwo TK: wyroki z: 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98.

³⁶ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 230.

tego aktu: „Przy podpisywaniu, ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu traktatu oraz przy przystąpieniu do niego państwo może zgłosić zastrzeżenie, chyba że:

a) zastrzeżenie to jest zakazane przez traktat;

b) traktat postanawia, że mogą być składane tylko określone zastrzeżenia, a dane zastrzeżenie do nich nie należy, lub

c) chodzi o przypadki nie objęte literami a) i b), a zastrzeżenie jest niezgodne z przedmiotem i celem traktatu”. Z art. 20 tej Konwencji wynika natomiast, że: „Zastrzeżenie wyraźnie dopuszczone przez traktat nie wymaga żadnego późniejszego przyjęcia przez pozostałe umawiające się państwa, chyba że traktat tak postanawia” (ust. 1), jeśli „z ograniczonej liczby państw negocjujących oraz z przedmiotu i celu traktatu wynika, że stosowanie traktatu w całości między wszystkimi stronami jest istotnym warunkiem zgody każdego z nich na związanie się traktatem, zastrzeżenie wymaga przyjęcia przez wszystkie strony (ust. 2.). Jednak dostrzec należy, że w praktyce instytucjonalnej Unii Europejskiej ten przepis Konwencji wiedeńskiej nie ma zastosowania.

5. Polska wiązała się dotąd dwiema decyzjami Rady w sprawie zasobów własnych. W każdej także modyfikowano rozumienie źródeł zasobów własnych³⁷.

Pierwszą z nich była decyzja Rady nr 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich. Analiza opisu procesu legislacyjnego³⁸ prowadzi do wniosku, że ustawę uchwalono większością głosów (głosowało 415 posłów, w tym za 415, przeciw 0, wstrzymało się 0). Senat nie wniósł poprawek. Ratyfikacja została przeprowadzona w trybie art. 89 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, a zatem po wyrażeniu zgody wyrażonej w ustawie, przyjętej w trybie zwykłym³⁹.

Jako druga była decyzja o zasobach własnych z 2014 r. Decyzję przyjęto już pod rządami traktatu z Lizbony. Decyzję ratyfikowano w trybie art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 Konstytucji⁴⁰. Ustawę uchwalono większością głosów (głosowało 438 posłów, w tym za 433, przeciw – 0, wstrzymało się – 5). Senat nie wniósł poprawek⁴¹.

³⁷ Zob. C. Mik, *Tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424 z 15 grudnia 2020 r.)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 2(70), s. 120; zob. B. Przywora, *Tryb ratyfikacji, op. cit.*, 137–138.

³⁸ Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/460.htm> [dostęp 14 maja 2021 r.].

³⁹ Ustawa z 30 maja 2008 r. o ratyfikacji decyzji Rady nr 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, Dz.U. nr 130, poz. 828.

⁴⁰ Ustawa 9 kwietnia 2015 r. o ratyfikacji decyzji Rady z 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UE, Euratom), Dz.U. poz. 764.

⁴¹ Zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3198> [dostęp 14 maja 2021 r.].

Podsumowanie

- Ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji, jest szczególnym aktem normatywnym, choć przyjmowana jest w zwykłym postępowaniu ustawodawczym, w którym uczestniczą obie izby parlamentu. Sprowadza się do określonego zachowania, tj. podjęcia decyzji w sprawie ratyfikacji określonej umowy międzynarodowej. Wobec braku w ustawie zasadniczej oraz w regulaminach obu izb parlamentu odrębnych regulacji w zakresie uchwalania ustawy ratyfikacyjnej, należy stosować przepisy ogólne, o których mowa w art. 118–123 Konstytucji.
- Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (uzasadnienie uchwały z 30 listopada 1994 r., sygn. akt W. 10/94), wynika, że: ustawa wyrażająca upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej należy do kategorii ustaw „specyficznych”, w szczególności ze względu na to, że „posiada bardzo ograniczony zakres unormowania” (sprowadza się do upoważnienia Prezydenta do jej ratyfikowania oraz, ewentualnie, do wskazania daty wejścia ustawy w życie).
- W doktrynie brak jest jednoznacznego stanowiska co do prawa wnoszenia poprawek do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej oraz ich zakresu. Zdecydowana większość przedstawicieli doktryny prawa opowiada się za ograniczeniem ustawy ratyfikacyjnej jedynie do wyrażenia stosownej deklaracji, a ewentualne poprawki sprowadzają się przede wszystkim do kwestii odsunięcia w czasie wejścia w życie ustawy czy możliwości wprowadzenia poprawek o charakterze redakcyjnym albo do postanowienia wyznaczającego kierunek wykładni norm umowy międzynarodowej. Najdalej idące stanowisko dopuszcza uzależnienie wyrażenia zgody od zgłoszenia określonych zastrzeżeń do umowy lub oświadczeń interpretacyjnych.
- Ustawa z 4 maja 2021 r. o ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom, z uwagi na jej szczególny charakter – wynikający z art. 89 ust. 1 Konstytucji – powinna w całości dotyczyć problematyki wyrażenia zgody na jej ratyfikację przez Prezydenta. Nie należy w niej zamieszczać dodatkowych unormowań, mających na celu nowelizację albo uchylenie innych unormowań.
- W mojej ocenie, Senatowi przysługuje – w odniesieniu do przekazanej mu ustawy – prawo do samodzielnego formułowania treści wyrażonej zgody jedynie w ograniczonym zakresie. Ustawa nie powinna zmieniać treści umowy międzynarodowej, tj. decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom. Tego typu zmiany należałoby także oceniać pod kątem konsekwencji wynikających z unormowań Konwencji wiedeńskiej.
- Ewentualne poprawki do ustawy, o których mowa w pkt 4 opinii, mogłyby dotyczyć zagadnień: a) momentu wejścia w życie ustawy (wydłużenia *vacatio*

legis, co skutkowałooby tym, że upoważnienie Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej weszłoby w życie w odpowiednio późniejszym terminie), b) kwestii redakcyjnych (językowych). Za wysoce dyskusyjne należy uznać poprawki skutkujące wyjściem poza dopuszczalny zakres ustawy dotyczącej wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Ustawa powinna wyrażać, w sposób nie budzący wątpliwości, zgodę parlamentu na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej.

■ Za ograniczonym zakresem poprawek do ustawy przemawia dotychczasowa praktyka ustrojowa w polskim parlamencie dotycząca podejmowania decyzji w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, która świadczy, że treść ustawy ograniczała się do wyrażenia zgody na jej ratyfikację przez Prezydenta i wskazania terminu wejścia w życie.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439.
Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 1991, nr 109, poz. 470, ze zm.: 1993, nr 47, poz. 213.
Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 84, poz. 426.
Ustawa z 30 maja 2008 r. o ratyfikacji decyzji Rady nr 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, Dz.U. nr 130, poz. 828.
Ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o ratyfikacji decyzji Rady nr 2014/335/UE, Euratom z 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz.U. poz. 764.
Ustawa z 4 maja 2021 r. o ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.U. poz. 969.

■ Prawo UE

- Decyzja Rady nr 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. UE L 163/17 z 23 czerwca 2007 r.
Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.Urz. UE L 424 z 15 grudnia 2020 r, s. 1.

Orzecznictwo

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 1994 r., sygn. akt W 10/94.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.

Literatura

- Balicki R., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
Banaszak B., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
Barcz J., *Akt integracyjny Polski z UE*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4.
Działocha K., *Komentarz do art. 89 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
Grabowska G., *Tryb wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji Rady 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 3(71).
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.
Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjno-prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58).
Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003.
Mik C., *Tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424 z 15 grudnia 2020 r.)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 2(70), <https://doi.org/10.31268/zpbas.2021.24>.
Mojak R., *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z UE [w:] Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2005.
Preisner A., *Ratyfikacja umów międzynarodowych [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
Przywora B., *Tryb ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 2(70), <https://doi.org/10.31268/zpbas.2021.25>.
Radzewicz P., *Komentarz do art. 89 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
Radzewicz P., *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
Sarnecki P., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
Skotnicki K., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
Sokolewicz W., *Ustawa ratyfikacyjna [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.

- Szmyt A., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
- Wiącek M., Komentarz do art. 89 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Winczorek P., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Wójtowicz K., *Konstytucja RP a członkostwo w UE* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000.
- Wyrozumska A., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).