

Jarosław Szymanek

## **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, Euratom<sup>1</sup>**

Possibility of amending the Act of 4th May 2021 on 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

According to the author, the ratification act is a specific statute aimed only at adopting a given agreement. It should contain the President's authorisation to ratify it and the date of entry into force. Any changes and substantive corrections should be considered inadmissible. The contents of the agreement should be changed at the international, rather than the national, level.

**Keywords:** bill, ratification, international agreement, European Union

Zdaniem autora ustawa ratyfikacyjna jest specyficznym aktem, mającym na celu jedynie przyjęcie danej umowy. Powinna zawierać upoważnienie Prezydenta do jej ratyfikowania oraz datę wejścia w życie. Wszelkie zmiany i poprawki merytoryczne należy uznać za niedopuszczalne. Treść umowy powinno się zmieniać na poziomie międzynarodowym, nie krajowym.

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

Doktor hab. nauk humanistycznych, specjalista ds. społecznych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych,  
WARSZAWA, POLSKA ■  
jaroslaw.szymanek@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-0590-5218>

## **Uzasadnienie**

W dniu 28 kwietnia 2021 r. Rada Ministrów przekazała do Sejmu projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP 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. Sejm, w dniu

<sup>1</sup> *Opinia nt. 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* sporządzona 27 maja 2021 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE-1254/21.

4 maja 2020 r., podczas 29. posiedzenia, uchwalił przedmiotowy projekt ustawy stosunkiem głosów 390 za, 33 przeciw i 133 wstrzymujący.

Uchwalona przez Sejm ustawa ratyfikacyjna, zwana również ustawą akceptującą bądź upoważniającą, odpowiada modelowi ustawy tego rodzaju<sup>2</sup>. Ustawa taka odznacza się daleko idącą specyfiką, którą wyraża lapidarność treściowa, zazwyczaj ograniczona do jednego przepisu merytorycznego (upoważniającego Prezydenta RP do ratyfikacji danej umowy) oraz jednego przepisu temporalnego (określającego wejście w życie ustawy).

Zaznaczył przy tym należy, że niezależnie od wskazanej specyfiki projekt ustawy ratyfikacyjnej jest takim samym projektem jak każdy inny projekt procedowany przez Sejm, wobec czego, formalnie rzecz biorąc, stosują się wobec niego wszystkie „normalne” reguły postępowania ustawodawczego. Niemniej w odniesieniu do ustaw akceptujących pojawiają się, mimo wszystko, kwestie sporne, zwłaszcza co do ich procedowania. Kwestią taką jest między innymi wykonywanie inicjatywy ustawodawczej w przypadku projektów takich ustaw. Część przedstawicieli doktryny wskazuje, że z racji oczywistych, mimo że *de lege lata* nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń, to mamy jednak do czynienia z faktycznym monopolem, a wręcz wyłącznością Rady Ministrów. Wniosek taki jest konsekwencją zarówno ogólnej roli Rady Ministrów w kierowaniu polityką zagraniczną państwa, jak i przyjętym mechanizmem związywania się umowami międzynarodowymi (gdzie władza wykonawcza ma generalną kompetencję, potwierdzoną przepisami Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439; dalej: Konwencja wiedeńska). Co prawda w doktrynie znaleźć można formalistyczne poglądy, że ustawy ratyfikacyjne nie zostały w żaden sposób ograniczone, jeśli idzie o skuteczność korzystania z prawa wykonywania inicjatywy ustawodawczej, to jednak mimo takiego wniosku w praktyce akceptuje się rolę dominującą Rady Ministrów jako wnioskodawcy ustaw ratyfikacyjnych<sup>3</sup>. Należy dodać, że dotychczasowe doświadczenia potwierdzają tylko monopol Rady Ministrów w zakresie przedkładania Sejmowi projektów ustaw ratyfikacyjnych. Warto przy tej okazji dodać, że w doktrynie formułowane są poglądy, iż specyfika ustawowej zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przemawia za tym, aby w ogóle ramy trybu ustawodawczego, w przypadku ustaw ratyfikacyjnych, zostały dookreślone, a w efekcie – przynajmniej w jakiejś części – zmienione między innymi przez wzgląd na zasadę autonomii parlamentarnej i pragmatykę tego rodzaju ustawy. Wskazuje się, że takie choćby regulaminowe doprecyzowanie odmienności trybu ratyfikacyjnego jest

<sup>2</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna* [w:] *Prawo międzynarodowe i prawo wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 93 i n.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych, (1919–2003)*, Rzeszów 2004, s. 225 i n.

co najmniej pożądane<sup>4</sup>, ale nawet przy braku jego formalnej regulacji może być faktycznie realizowane, czemu sprzyja okoliczność, że właśnie w parlamencie – jak w żadnym innym organie państwa – znaczenie mają zwyczaje i obyczaje<sup>5</sup>. Wydaje się, że na tle dotychczasowej praktyki i wątpliwości, jakie ona ujawnia, rysuje się potrzeba doregulowania niektórych kwestii spornych, które generuje proces ustawodawczy dotyczący ustawy ratyfikacyjnej.

Kwestią taką, obok wykonywania inicjatywy ustawodawczej, pozostaje przede wszystkim możliwość wprowadzania poprawek do projektu ustawy ratyfikacyjnej (w Sejmie) lub ustawy ratyfikacyjnej (w Senacie). Większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego jest zdania, że dopuszczalne są jedynie poprawki *stricte* redakcyjne, natomiast wszystkie pozostałe, zmieniające treść merytoryczną projektu, w tym np. proponujące zgodę warunkową, są niedopuszczalne<sup>6</sup>. Pogląd najdalej idący wskazuje przy tym wprost, że wszelkie modyfikacje treści ustawy ratyfikacyjnej, wychodzące poza jej meritum, są niezgodne z Konstytucją, gdyż stanowią poszerzenie materii takiej ustawy, a ta – zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji – sprowadza się jedynie do wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej<sup>7</sup>. W myśl tego poglądu to więc sama Konstytucja limituje materię ustawy akceptującej, przesądzając tym samym o jej specyfice. Co więcej, pogląd ten idzie nawet dalej, gdyż uznaje, że ustawa ratyfikacyjna jest tylko formalnie ustawą, natomiast zarówno jej *ratio legis*, jak i meritum sprawiają, że nie jest to właściwa ustawa, a jedynie „akt normatywny przyjmowany w postępowaniu legislacyjnym prowadzonym przez obie izby parlamentu”<sup>8</sup>. Akt ten, co ważne, nie zawiera materiału pozwalającego na budowanie w pełni rozwiniętych norm prawnych, tj. struktur językowo-logicznych o charakterze zarówno generalnym, jak i abstrakcyjnym. Ustawa ratyfikacyjna, w swej zasadniczej treści, zawiera przecież przepis jednorazowy, niepowtarzalny, w pełnym tego słowa znaczeniu epizodyczny, który po skonsumowaniu (tj. po ratyfikacji danej umowy), staje się bezprzedmiotowy. Wszystko to powoduje, że akt przyjmowany na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji jest jedynie formalnie ustawą, a raczej jest aktem, który dochodzi do skutku w trybie właściwym dla ustawy, natomiast w sensie mate-

<sup>4</sup> Zob. K. Działocha, Komentarz do art. 89 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 5.

<sup>5</sup> Zob. M. Kruk, *Rozważania o kształtowaniu się zwyczajów i obyczajów politycznych w praktyce konstytucyjnej* [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, red. K. Działocha, Wrocław 1995, s. 39 i n.

<sup>6</sup> Zob. P. Radziejewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1(90), s. 169. Podobnie M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 115 i n.

<sup>7</sup> Zob. P. Winczorek, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 125.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

rialnym ustawą nie jest, gdyż nie jest ani abstrakcyjny, ani generalny. Według niektórych opinii ta ostatnia cecha rozstrzyga przede wszystkim o niedopuszczalności jakichkolwiek poprawek do ustawy ratyfikacyjnej. Jest tak dlatego, że poprawki takie siłą rzeczy powodowałyby, że w obiegu prawnym pozostawałaby ustawa (czy jej części), mimo że właściwa zawartość całej ustawy, będąca przesłanką jej uchwalenia, została już skonsumowana przez jednorazowe działanie głowy państwa polegające na ratyfikacji umowy międzynarodowej<sup>9</sup>. W myśl tego stanowiska wprowadzenie innych niż wyraźna zgoda na ratyfikację treści do ustawy ratyfikacyjnej rozrywa jej koncepcję regulacyjną, którą przyjmuje sama Konstytucja w przepisie art. 89 ust. 1.

Większość innych autorów, choć może nie wskazuje wprost konstytucyjnego ograniczenia przedmiotu ustawy ratyfikacyjnej, jest zdania jednak, że obładowywanie jej innymi treściami jest niewskazane, a wręcz niedopuszczalne. Podkreśla się przy tym, że praktyka wprowadzania dodatkowych treści prowadzi „bez żadnego oparcia w prawie do deformacji woli ratyfikacji umowy o określonej treści przez obydwie izby parlamentu w następstwie decyzji jednej z nich, uchwalającej wątpliwości, a w konsekwencji do różnicy w stanowisku izb co do kształtu umowy w porządku prawnym państwa”<sup>10</sup>. Wskazują oni ponadto, że wnoszone poprawki mogłyby naruszać ustalony w drodze negocjacji tekst umowy międzynarodowej, a przez to być równoznaczne z koniecznością podjęcia przez rząd nowych negocjacji nad umową międzynarodową<sup>11</sup>, co jednak jest stanowiskiem zbyt daleko idącym, gdyż – jak wiadomo – możliwość tzw. ratyfikacji z zastrzeżeniem przewiduje sama Konwencja wiedeńska, wskazując zarazem, że zastrzeżeniem – w rozumieniu Konwencji – jest każde „jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa” (art. 2 Konwencji). Przy tej okazji należy jednak mieć świadomość, że zastrzeżenia, o których mowa w Konwencji wiedeńskiej, dotyczą umowy międzynarodowej, wobec czego winny być dokonywane przy okazji przeprowadzania ratyfikacji jako czynności prawa międzynarodowego, podczas gdy ustawa ratyfikacyjna siłą rzeczy ma jedynie skutek wewnętrzny (tym bardziej że na płaszczyźnie międzynarodowej przyjęcie ustawy ratyfikacyjnej nie jest jeszcze ratyfikacją, a jedynie zgodą na jej dokonanie przez właściwy organ). Ponadto należy mieć na uwadze, że formułowanie do-

<sup>9</sup> Zob. R. Balicki, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 129.

<sup>10</sup> L. Działocha, Komentarz do art. 89, *op. cit.*, s. 7, cyt. za K. Spryszak, *Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej – model konstytucyjny i uwarunkowania jego realizacji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3, s. 89.

<sup>11</sup> Zob. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4, s. 6.

datkowych zastrzeżeń czy wniosków w ustawie ratyfikacyjnej *de facto* prowadzi do uszczuplenia kompetencji egzekutywy do negocjowania i zawierania umów międzynarodowych, czego nie przewiduje ani prawodawstwo polskie, ani regulacje międzynarodowe dotyczące prawa traktatów. Ponadto znane z Konwencji wiedeńskiej zastrzeżenia nie są tożsame z zastrzeżeniami parlamentu, tylko z zastrzeżeniami podmiotów traktatowo upoważnionych do negocjowania, zawierania i ratyfikowania umowy międzynarodowej.

Stąd też wart odnotowania jest pogląd polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który rygorystyczne podchodzi do kwestii „obładowywania”<sup>12</sup> ustawy ratyfikacyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w ustawie ratyfikacyjnej, która w opinii TK jest „ustawą specyficzną”, może znaleźć się wyłącznie norma wyrażająca zgodę na ratyfikację jednej lub kilku umów międzynarodowych oraz norma wskazująca dzień wejścia w życie takiej ustawy<sup>13</sup>. Trybunał Konstytucyjny wypowiadając się na temat ustawy ratyfikacyjnej, wprost stwierdził, że posiada ona „bardzo ograniczony zakres unormowania” oraz – co też trzeba brać pod uwagę – „ograniczony czas wykonywania”, gdyż „ustawa ta zostaje zrealizowana w chwilę wykonania przewidzianego w niej upoważnienia, tj. w momencie ratyfikowania przez Prezydenta umowy międzynarodowej”. W tej samej sprawie Trybunał przyznał, że „na treść ustawy ratyfikacyjnej składa się – w zasadzie wyłącznie – udzielenie upoważnienia”, co nie wyklucza możliwości jej zbadania przez TK. W opinii Trybunału mimo lapidarnej treści zawartej w ustawie ratyfikacyjnej nie można wykluczyć również „materialnej kontroli treści ustawy upoważniającej”, bo ta zawsze może przekraczać minimum zdeterminowane „specyfiką” tego rodzaju ustawy. Zawsze jednak, zdaniem sądu konstytucyjnego, ustawa ratyfikacyjna jest specyficzną ustawą kompetencyjną o bardzo wąskim zakresie unormowania. Pogląd Trybunału Konstytucyjnego jest podzielany przez większość przedstawicieli doktryny. Wskazują oni, że brak możliwości zmiany merytorycznej treści ustawy ratyfikacyjnej jest funkcją ograniczonej treści tego rodzaju ustawy z jednej strony, z drugiej zaś wyraźnego konstytucyjnego rozdzielenia ról poszczególnych organów państwa w zakresie związywania się umową, stąd ustawa akceptująca nie może prowadzić do zmiany treści wynegocjowanej przez Radę Ministrów i ratyfikowanej przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej<sup>14</sup>.

Przeważa więc pogląd, że ustawa ratyfikacyjna nie powinna zmieniać treści umowy międzynarodowej, która została wynegocjowana i zawarta przez Radę

<sup>12</sup> Niektórzy wprost w doktrynie formułują zasadę „zakazu obładowywania ustawy ratyfikacyjnej” – zob. W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1(90), s. 172.

<sup>13</sup> Uchwała TK z 30 listopada 1994 r., sygn. akt W. 10/94.

<sup>14</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjno-prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58), s. 50.

Ministrów<sup>15</sup>, zaś procedury wnoszenia ewentualnych zastrzeżeń, o których mowa w Konwencji wiedeńskiej, winny być zrealizowane nie w części krajowej procedury ratyfikacyjnej, ale w jej części międzynarodowej. W innym przypadku, jak się wskazuje, ustawa ratyfikacyjna mogłaby godzić w zasadę podziału władzy, która wyraźnie określa kompetencje organów państwowych, a przede wszystkim nie przewiduje aktywnej roli Sejmu czy Senatu jako podmiotów kreujących politykę międzynarodową, a co za tym idzie i nieprzesądzających o treści umowy międzynarodowej. Stąd podkreśla się, że znaczenie ustawy ratyfikacyjnej sprowadza się do wyrażenia zgody na to, aby Prezydent zrealizował przyznaną mu kompetencję do ratyfikacji i nic ponadto. Dlatego przyjmuje się, że gdyby ustawa zawierała jakieś przepisy warunkujące czy uzależniające ratyfikację od ich spełnienia, to byłoby to naruszenie zasady podziału władzy, gdy tymczasem na podstawie Konstytucji parlament ma mocno ograniczoną rolę w kształtowaniu polityki międzynarodowej<sup>16</sup>.

Należy zaznaczyć, że autorzy, którzy sprzeciwiają się możliwości formułowania jakichkolwiek zmian merytorycznych w treści ustawy ratyfikacyjnej, wskazują wyraźnie, że bez znaczenia jest okoliczność, czy poprawki, które nie są bezpośrednio związane z wyrażeniem zgody na ratyfikację, wprowadzają zmiany do części artykułowanej ustawy, czy też dodają je do części nieartykułowanej, tj. preambuły. Odnośnie do preambuły należy wskazać ponadto, że dodanie wstępu do ustawy ratyfikacyjnej musi siłą rzeczy multiplikować problem jej efektywnego stosowania. Z tej racji, że sama ustawa ratyfikacyjna nie ma prawie żadnej wartości normatywnej, trudno z niej wyprowadzać prawa i obowiązki, poza upoważnieniem Prezydenta do dokonania czynności konwencjonalnej, jaką jest ratyfikacja konkretnej umowy. Treści zawarte w preambule nie mogą być w tym wypadku wskazówką interpretacji przepisów ustawy, która ze swojej natury jest aktem o organicznych pokładach normatywnych. Oznacza to, że zamieszczenie preambuły *mutatis mutandi* mogłoby być odebrane jako próba wprowadzania *de facto* preambuły do umowy, co jest niedopuszczalne, gdyż – w aspekcie prawnomiędzynarodowym – jest po prostu nieskuteczne (skoro zmiana treści umowy, również w jej warstwie aksjologicznej lub celowościowej, wymaga zgody wszystkich stron tej umowy), zaś w aspekcie prawa krajowego bezprzedmiotowe, gdyż ustawowa zgoda na ratyfikację *de facto* konsumuje treść prawną ustawy ratyfikacyjnej w momencie dokonania ratyfikacji, co oznacza, że ustawa ratyfikacyjna *de iure* jest ustawą epizodyczną. Z tych też powodów w doktrynie dominuje pogląd, że ustawa ratyfikacyjna w całości powinna być poświęcona problematyce „wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta”. Oznacza

<sup>15</sup> Zob. R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z UE* [w:] *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2005, s. 179.

<sup>16</sup> Zob. B. Banaszak, *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 135.



to, że nie należy w niej zamieszczać dodatkowych norm prawnych, mających na celu nowelizację albo uchylenie innych przepisów, ani też ustanawiać samodzielnych regulacji prawa materialnego. W konsekwencji „zgoda parlamentu na ratyfikację musi być sformułowana w sposób jednoznaczny i bezwarunkowy. Nie może zostać opatrzona zastrzeżeniami, klauzulami, wyjątkami, postulatami *de lege ferenda*”<sup>17</sup>.

Niemniej w doktrynie można także spotkać argumentację przeciwną. Jej autorzy wskazują, że jeżeli uprawnienie parlamentu do wyrażania zgody na ratyfikację w formie ustawy ma mieć jakikolwiek sens ustrojowy, to nie może ono sprowadzać się wyłącznie do działania alternatywnego, a to oznacza, że Sejm powinien mieć prawo do samodzielnego formułowania treści zgody na ratyfikację, w tym np. odsunięcia w czasie wejścia w życie takiej ustawy czy też uzależnienia zgody na ratyfikację od spełnienia określonych zastrzeżeń do umowy lub oświadczeń interpretacyjnych<sup>18</sup>. Niektórzy autorzy otwarcie wskazują, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby Sejm, udzielając zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, sformułował jednocześnie warunki, na jakich zgody tej udziela<sup>19</sup>, przy czym warunki takie – z uwagi na swoją skuteczność – winny być zawarte właśnie w ustawie ratyfikacyjnej, a nie np. w uchwale, która nie wiąże żadnych podmiotów zewnętrznych względem Sejmu, wobec czego nie może wywierać określonych skutków prawnych. Niemniej należy też mieć na uwadze, że w dotychczasowej praktyce stosowania Konstytucji RP z 1997 r. nie było przypadku wprowadzenia zastrzeżeń do ustawy ratyfikacyjnej, co dla części doktryny oznacza jednoznaczne odrzucenie możliwości ich wprowadzania.

Warto dodać, że za poglądem odmawiającym możliwości dokonywania zmiany treściowej (merytorycznej) projektu czy też ustawy akceptującej, w formie ewentualnych poprawek, przemawia dodatkowo okoliczność, że ustawa taka jest wewnątrz krajowym elementem procedury ratyfikacyjnej, który jednak nie ma swoich skutków *ad extra*. Należy przypomnieć, że ratyfikacja umowy międzynarodowej jest czynnością konwencjonalną prawnie doniosłą, która ma dualistyczną postać. W efekcie jest ona, w pierwszej i podstawowej swojej postaci, aktem prawa międzynarodowego, natomiast w drugiej postaci jest ona aktem prawa

<sup>17</sup> P. Radzewicz, *Opinia w sprawie wybranych, op. cit.*, s. 170.

<sup>18</sup> Zob. K. Woźtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 230. Należy wskazać, że sformułowanie takich warunków dopuszcza również Konwencja wiedeńska, przewidująca tzw. zastrzeżenie, które oznacza jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa.

<sup>19</sup> Zob. A. Preisner, *Ratyfikacja umów międzynarodowych [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994, s. 333.

krajowego, regulowanym przez przepisy tego prawa, w tym także rangi konstytucyjnej. To oznacza, że niektóre z czynności prawnych dokonywanych w związku z ratyfikacją mają swoje skutki zewnętrzne (w tym podstawowy skutek ratyfikacji, jakim jest ostateczne potwierdzenie woli związania się daną umową międzynarodową i przyjęcie zobowiązania do jej należytego wykonywania), niektóre zaś mają swój skutek wyłącznie wewnętrzny. Ustawowa forma ratyfikacji, oznaczająca konieczność uzyskania zgody Sejmu (i Senatu) na dokonanie przez Prezydenta RP ratyfikacji, ma przy tym swój „wymiar” jedynie wewnętrzny. Oznacza to, że nie przekłada się ona na prawnomiędzynarodowe skutki ratyfikacji, które – określone przez Konwencję wiedeńską – nie są skorelowane z wewnątrz krajowym trybem ratyfikacji. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego znaczenie prawne ma wobec tego wyłącznie sama ratyfikacja, a nie wewnątrz krajowe tryby, w jakich – na gruncie partykularnego prawa państw stron umowy – jest ona dokonywana. To oznacza, że w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji, niezależnie od różnych krajowych reżimów ratyfikacji, dokonuje zawsze Prezydent RP i w świetle prawa międzynarodowego nie ma znaczenia, czy dokonał on tej ratyfikacji w trybie tzw. małym (bez zgody Sejmu), dużym (za zgodą wyrażoną w drodze ustawy) czy w trybie wielkim (na podstawie art. 90, który zakłada albo kwalifikowaną zgodę Sejmu i Senatu albo – alternatywnie – zgodę wyrażoną w ogólnokrajowym referendum)<sup>20</sup>. Z punktu widzenia prawa traktatowego ważne jest jedynie to, że Prezydent RP dokonał ratyfikacji, przez co skutecznie związał państwo polskie brzmieniem ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

To, jaka procedura krajowa miała zastosowanie, nie ma więc żadnego znaczenia dla międzynarodowego skutku ratyfikacji. Jest to jeden z argumentów za faktycznym – choć nie formalnym – ograniczeniem możliwości wnoszenia poprawek merytorycznych do projektu ustawy ratyfikacyjnej (w Sejmie) bądź ustawy ratyfikacyjnej (w Senacie). Należy przy tym przypomnieć, że takich faktycznych ograniczeń, w stosunku do ustawy ratyfikacyjnej, pojawia się więcej. Jednym z nich jest wyłączenie prezydenckiego weta do takiej ustawy, które choć *de lege lata* możliwe, praktycznie jest bezprzedmiotowe, choćby z tego powodu, że przyjęcie ustawy ratyfikacyjnej nie obliguje Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej. Ratyfikacja w złożonym trybie wymagającym ustawowego upoważnienia oznacza tylko tyle, że bez takiego upoważnienia Prezydent nie może jej skutecznie dokonać, natomiast upoważnienie zawarte w ustawie w żadnym razie nie zmusza Prezydenta do ratyfikacji. Jako reprezentant państwa na zewnątrz (art. 126 Konstytucji) i podmiot konstytucyjnie legitymowany do ra-

<sup>20</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej: Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 461 i n.



tyfikowania umów międzynarodowych (art. 133 ust. 1 Konstytucji), Prezydent sam decyduje, czy ratyfikacji dokonać, czy też nie. Raz jeszcze należy powtórzyć, że, formalnie rzecz biorąc, zgoda wyrażona w ustawie nie jest jeszcze ratyfikacją, a jedynym podmiotem, który decyduje o ratyfikacji bądź o odmowie ratyfikacji umowy międzynarodowej, pozostaje Prezydent RP<sup>21</sup>.

Kwestia formułowania ewentualnych zastrzeżeń do ratyfikacji, które przybrałyby postać stosownych poprawek do projektu ustawy ratyfikacyjnej wywołuje jeszcze jeden problem, ważny na gruncie prawa konstytucyjnego. Otóż Konwencja wiedeńska, dopuszczając możliwość sformułowania zastrzeżeń, mówi jednak wyraźnie o tym, że mogą być one formułowane w określonych przypadkach formalnych i materialnych. Te pierwsze dotyczą momentu tworzenia umowy i odnoszą się np. do ratyfikacji. Jednak należy mieć świadomość, że przyjmowanie ustawy upoważniającej (na podstawie art. 89 lub 90 Konstytucji) nie jest, formalnie rzecz biorąc, ratyfikacją w znaczeniu prawa międzynarodowego. Jest ono „tylko” czynnością konwencjonalną doniosłą prawnie, ale na gruncie prawa krajowego (wewnętrznego) i nie wywołuje skutków prawnomiędzynarodowych. Te wywołuje jedynie ratyfikacja, której niezależnie od trybu dokonuje wyłącznie Prezydent RP. W sferze obrotu międzynarodowego ustawa upoważniająca nie ma więc żadnego znaczenia. Żeby więc ewentualne zastrzeżenia do ratyfikowanej umowy wywoływały skutki w obrocie zewnętrznym, musiałyby być sformułowane przy właściwej ratyfikacji jako czynności z zakresu prawa międzynarodowego przez Prezydenta RP. Tu powtórzyć trzeba, że na gruncie prawa krajowego ustawa upoważniająca nie może np. zmusić Prezydenta do ratyfikowania umowy, tym bardziej więc – *a maiori ad minus* – nie może ona zmusić go do powtórzenia zastrzeżeń przy dokonywaniu właściwej ratyfikacji jako czynności z zakresu prawa międzynarodowego.

W odniesieniu do decyzji z 14 grudnia 2020 r. pojawia się dodatkowo istotna kwestia tego, czy zastrzeżenie tego rodzaju może być formułowane w stosunku nie tyle do prawa międzynarodowego, co unijnego (europejskiego). W tym wypadku doktryna dopuszcza taką możliwość, jednak do tej pory odnoszono ją wyłącznie do prawa pierwotnego, tj. traktatów<sup>22</sup>, a – jak wiadomo – decyzja Rady z 14 grudnia 2020 r. tego warunku nie spełnia. Co więcej, bezpośrednia podstawa prawna do wydania decyzji w sprawie zasobów własnych, jaką jest przepis art. 311 TFUE, nie przewiduje możliwości zgłaszania zastrzeżeń. Przepis ten stanowi wyraźnie, że: „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje decyzję okre-

<sup>21</sup> Zob. M. Zubik, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1(90), s. 155.

<sup>22</sup> Zob. J. Ryszka, *Zastrzeżenia i okresy przejściowe w prawie Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, no 3367, Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXVI, s. 223 i n.

ślącą przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii. W tym kontekście można ustanawiać nowe lub uchylać istniejące kategorie zasobów własnych. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Cytowany przepis nie dopuszcza możliwości zgłoszenia zastrzeżeń czy innych warunków, oznajmiając jedynie, że Rada, stanowiąc jednomyślnie, przyjmuje decyzję, która wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie. Oznacza to, że kwestią co najmniej wątpliwą jest formułowanie – w jakiegokolwiek formie – zastrzeżeń do decyzji przyjętej na podstawie art. 311 TFUE, gdyż traktat takiej możliwości nie przewiduje. Inna sprawa, że zgodnie z Konwencją wiedeńską zastrzeżeń nie można składać albo wówczas, kiedy traktat wprost zakazuje zgłaszania zastrzeżeń, albo kiedy dopuszcza jedynie zastrzeżenia pewnego rodzaju. Z art. 311 TFUE nie wynika *expressis verbis* zakaz wprowadzania zastrzeżeń, niemniej *implicite* można go wyprowadzić. Niezależnie od kwestii spornych, jakie mogą się pojawić na tle dyspozycji art. 311 TFUE, należy powtórzyć pogląd doktryny, że na gruncie prawa unijnego (które jest wysoce specyficzną odmianą prawa międzynarodowego) zastrzeżenia dopuszcza się w przypadku jedynie prawa pierwotnego, a nie prawa wtórnego, co *per se* eliminuje możliwość formułowania zastrzeżeń przy okazji ratyfikacji decyzji z 14 grudnia 2020 r. Warto nadmienić również, że państwa członkowskie UE są zobowiązane w swoich porządkach konstytucyjnych respektować zasadę przychylności wobec prawa unijnego, w tym stosować tzw. prounijną wykładnię prawa, która sprzyjać będzie procesom integracji, a nie je utrudniać czy spowalniać. Stosowanie wykładni prounijnej jest przy tym ważnym elementem poręczającym zasadę lojalnej współpracy państw członkowskich (art. 4 ust. 3 TUE)<sup>23</sup>.

W konkluzji należy więc uznać, że zgłaszanie zastrzeżeń w formie poprawek do ustawy ratyfikacyjnej wywołuje rozbieżne oceny doktryny. Jednak zasadniczym problemem pozostaje okoliczność, że procedura przyjmowania ustawy ratyfikacyjnej pozostaje „tylko” procedurą krajową, a udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji nie ma skutku *ad extra*. Podmiotem, który skutecznie ratyfikuje umowy międzynarodowe, jest wyłącznie Prezydent RP (art. 133 Konstytucji) i tylko on, dokonując ratyfikacji, może złożyć stosowne zastrzeżenia, które są dopuszczalne na podstawie Konwencji wiedeńskiej.

Większość uwag, jaka dotyczy ewentualnych poprawek Sejmu do projektu ustawy ratyfikacyjnej, należy powtórzyć w przypadku możliwych poprawek Se-

<sup>23</sup> Zob. W. Rowiński, *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 99 i n. Zob. też: K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 28 i n.; C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej [w:] Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wróńska, Kraków 2005, s. 115 i n.

natu do ustawy ratyfikacyjnej uchwalonej przez Sejm. Na poparcie tego warto przywołać ponownie konsekwentne orzecznictwo TK (np. sprawy o sygn. akt K 3/95 i K 25/98), które wskazuje, że rola Senatu jako podmiotu zdolnego skutecznie wprowadzić poprawki do ustawy przyjętej przez Sejm jest ograniczona, co wynika z intencji samego ustrojodawcy i tego, że o ile Sejm ma do czynienia z projektem ustawy, o tyle Senat proceduje już z ustawą. O ile więc procedując z projektem ma się większe (elastyczniejsze) możliwości oddziaływania na projekt, o tyle, mając do czynienia z ustawą, jest się związanym jej treścią, a przede wszystkim szerokością przyjętej przez Sejm ustawy, tym bardziej że Sejm – jak mówi Trybunał Konstytucyjny – pełni rolę „gospodarza ustawy”, a jego rola w procesie ustawodawczym jest „wiodąca i dominująca”. Kluczowym jednak argumentem na rzecz ograniczenia roli Senatu jest pojęcie tzw. koncepcji regulacyjnej i tego, że to Sejm jako izba „wiodąca i dominująca” wyznacza tę koncepcję, a Senat nie może jej zmieniać.

Jest tak tym bardziej, że wprowadzanie ewentualnych poprawek do ustawy ratyfikacyjnej byłoby – *nolens volens* – formą kontroli nad polityką zagraniczną, jaką kieruje Rada Ministrów, i wiązałoby się z wykonywaniem przez Senat czynności kontrolnych wobec rządu, co na gruncie Konstytucji RP jest wykluczone. Konstytucja, przyporządkowując poszczególne funkcje Sejmowi i Senatowi, wyraźnie stwierdza, że o ile ustawodawstwo należy do obu izb (bez szczegółowego określania ich roli i znaczenia – zob. art. 95 ust. 1), o tyle funkcja kontrolna zastrzeżona jest jedynie dla Sejmu (art. 95 ust. 2). Podkreślić przy tym warto, że wszelkie głosy doktryny opowiadającej się za choćby szczątkowym wykonywaniem jakichkolwiek czynności kontrolnych przez Senat są odrzucane przez większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego<sup>24</sup>.

Konkludując, należy uznać, że wprowadzenie do ustawy ratyfikacyjnej poprawek, których intencją byłoby np. sformułowanie zastrzeżeń czy warunków 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 jest kontrowersyjne z co najmniej kilku powodów.

Po pierwsze i najważniejsze, dlatego że formułowanie jakichkolwiek poprawek merytorycznych do ustawy ratyfikacyjnej jest generalnie przez doktrynę oceniane krytycznie, gdyż wskazuje się, iż ustawa ratyfikacyjna jest wysoce specyficzną ustawą, której ograniczenia proceduralne wynikają z jej *ratio legis*, niezależnie od tego, że formalnie jest to taka sama ustawa jak każda inna. Podkreślenia wymaga, że również TK formułuje wniosek o „specyficznym” charakterze ustawy ratyfikacyjnej, którego jednym z elementów jest ograniczona treść merytoryczna tego rodzaju ustawy.

<sup>24</sup> Zob. L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6(41), s. 28 i n.

Po drugie, ustawa ratyfikacyjna jest wewnątrz krajowym elementem procesu ratyfikacji i nie przekłada się żadną miarą na jej znaczenie międzynarodowe. Z perspektywy międzynarodowej podmiotem ratyfikującym w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej umowy międzynarodowe jest jedynie Prezydent RP.

Po trzecie, decyzja Rady z 14 grudnia 2020 r. nie jest prawem międzynarodowym, ale prawem unijnym, a wobec tego rodzaju prawa uznaje się, że przyjęte na gruncie Konwencji wiedeńskiej prawo formułowania zastrzeżeń odnosi się jedynie do prawa pierwotnego, a tego rodzaju prawem nie jest ratyfikowana decyzja.

Po czwarte, ewentualne poprawki merytoryczne Senatu mogłyby być odebrane jako działanie niezgodne z Konstytucją RP z tej racji, że wprowadzenie poprawek do ustawy ratyfikacyjnej należałoby odebrać jako działanie będące ukrytą formą kontroli parlamentarnej nad rządem (egzekutywą), do czego w polskich realiach ustrojowych Senat nie jest uprawniony.

Po piąte, formułowanie warunków, po spełnieniu których Prezydent mógłby dopiero ratyfikować decyzję z 14 grudnia 2020 r., byłoby niedopuszczalnym ograniczeniem pozycji ustrojowej Prezydenta jako najwyższego reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych i jedyne podmiotu mającego prawo ratyfikacji umów międzynarodowych.

Po szóste, rola Senatu w zakresie zgłaszania poprawek jest, mimo wszystko, ograniczona. To Sejm jest izbą „wiodącą i dominującą” w procesie ustawodawczym i to Sejm nadaje ustawie „koncepcję regulacyjną”. Prawnym wyrazem tego jest okoliczność, że Sejm proceduje z projektem ustawy, natomiast Senat rozpatruje już ustawę uchwaloną w trzecim czytaniu w Sejmie, co powoduje, że ograniczona jest zdolność modyfikowania tekstu ustawy.

Należy pamiętać, że każda decyzja Senatu w odniesieniu do przedłożonej ustawy, inna niż akceptacja ustawy w całości, ma warunkowy skutek prawny. Oznacza to, że wymaga głosowania w Sejmie. To poprzedzone jest działaniami określonymi w art. 54 regulaminu Sejmu. Ewentualne wprowadzenie przez Senat poprawek, które określałyby np. warunki ratyfikacji decyzji, wymagałoby stosownej reakcji. Pierwszą może być skorzystanie z możliwości, jaką dają przepisy art. 54 ust. 2a regulaminu. Przepisy te wskazują, że w przypadku gdy istnieje wątpliwość, czy uchwała Senatu odrzucająca ustawę w całości albo poprawki zaproponowane w uchwale Senatu nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej, komisje mogą wystąpić do ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o opinię w tym zakresie. Termin przedstawienia opinii określają komisje. W tym wypadku sprzeczność z prawem UE dotyczyłaby ewentualnie tego, że zastrzeżenia przy ratyfikacji mogą być składane wyłącznie w odniesieniu do prawa pierwotnego. Drugim przepisem, który mógłby być zastosowany, jest przepis art. 54 ust. 6 regulaminu Sejmu, a który pozwala Marszałkowi Sejmu poddać pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu. Wy-

daje się, że w przypadku tak specyficznej ustawy, jaką jest ustawa ratyfikacyjna, celowe by było głosowanie łączne nad odrzuceniem wszystkich poprawek z przyczyn, jakie wskazano powyżej.

Patrząc szerzej, można jeszcze sięgnąć *mutatis mutandis* po rozwiązaniu z art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. Przepis ten wskazuje wprost, że „projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością  $\frac{3}{5}$  głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu”. Przepis ten odnosi się co prawda do projektów ustaw, niemniej należałoby podjąć temat, czy w przypadku ewentualnych poprawek Senatu, które *de facto* wyczerpują inicjatywę ustawodawczą, będąc jej substytutem (poprzez proponowanie poprawek, które przekraczają „koncepcję regulacyjną” ustawy przyjętą w Sejmie), nie należałoby po niego sięgnąć. Zwłaszcza kiedy nowości normatywne zaproponowane w poprawkach Senatu materialnie stanowią nową inicjatywę ustawodawczą, do czego – jak powiedział TK w wyroku o sygn. akt K 5/93 – Senat ma prawo, ale musi z niego korzystać w odpowiednim reżimie konstytucyjnym, co oznacza, że działając na podstawie art. 121 Konstytucji nie może faktycznie wykonywać normy z art. 118 ust. 1 Konstytucji. Za skorzystaniem *per analogiam* z dyspozycji art. 34 ust. 8 regulaminu (ewentualnie za stosowaną nowelizacją przepisów regulaminu Sejmu) przemawia jeszcze jeden istotny wniosek, często podnoszony w judykatach TK definiujących zakres przedmiotowy senackiej poprawki do ustawy. Jest nim podstawowa teza, mianowicie, że wprowadzenie przez Senat – w drodze poprawek – istotnych nowości normatywnych, zwłaszcza takich, które odwracają „koncepcję regulacyjną” ustawy przyjętą przez „gospodarza ustawy”, jakim jest Sejm, może prowadzić do naruszenia normy z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustawę definiuje jako akt przyjęty w procedurze trzech czytań<sup>25</sup>. Oznacza to, że akceptacja Sejmu dla senackich poprawek przekraczających ramy materialne może doprowadzić do tego, że dojdzie do uchwalania ustawy, które *de lege fundamentalis* lata nie jest ustawą, gdyż nie przeszła przez procedurę trzech czytań. Takie działanie byłoby istotnym naruszeniem Konstytucji i uchybieniem negatywnego obowiązku ustawodawcy zwykłego, który sprowadza się do zakazu uchwalania ustaw, które w oczywisty sposób naruszają Konstytucję pod względem formalnym bądź materialnym.

<sup>25</sup> Zob. J. Szymanek, *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11, s. 28 in.

## Podsumowanie

- Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (zwana ustawą akceptującą, upoważniającą bądź ratyfikacyjną) należy do kategorii ustaw „specyficznych”, które odznaczają się daleko idącymi odmiennościami w stosunku do „zwykłej” czy „normalnej” ustawy, mimo że uchwalana jest w analogicznym trybie jak każda ustawa, co oznacza stosowanie wobec niej ogólnych zasad trybu ustawodawczego określonych w art. 119–123 Konstytucji.
- Specyfikę ustawy ratyfikacyjnej silnie akcentuje Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z 30 listopada 1994 r. (sygn. akt W. 10/94) potwierdził, że ustawa ratyfikacyjna ma ograniczony zakres unormowania, w związku z czym może zawierać jedynie dwa elementy, tj. upoważnienie Prezydenta RP do ratyfikowania danej umowy oraz wskazanie daty wejścia ustawy w życie.
- W doktrynie prawa konstytucyjnego w większości przypadków akceptuje się pogląd Trybunału Konstytucyjnego i uznaje, że zgoda parlamentu na ratyfikację umowy międzynarodowej musi być sformułowana w sposób jednoznaczny i bezwarunkowy. Oznacza to, że ustawa ratyfikacyjna nie może zostać opatrzona zastrzeżeniami, klauzulami, wyjątkami czy np. postulatami *de lege ferenda*, które wychodziłyby poza przepis merytoryczny (upoważniający do ratyfikacji) i temporalny (wskazujący *vacatio legis*). Wyjątkiem od restrykcyjnie rozumianego zakazu wprowadzania poprawek jest możliwość korygowania językowej treści ustawy oraz zmiany *vacatio legis*, a tym samym opóźnienia ratyfikacji umowy.
- Bez znaczenia jest przy tym, czy poprawki, które nie są bezpośrednio związane z wyrażeniem zgody na ratyfikację, wprowadzają zmiany do części artykułowanej ustawy, czy też dodają je do części nieartykułowanej, tj. preambuły. W konsekwencji zgoda parlamentu na ratyfikację musi być sformułowana w sposób jednoznaczny i bezwarunkowy. Nie może zostać opatrzona zastrzeżeniami, klauzulami, wyjątkami, postulatami *de lege ferenda* czy zwrotami o charakterze aksjologicznym i teleologicznym zamieszczonymi w nieartykułowanej części ustawy.
- Restrykcyjne podejście do możliwości wprowadzania zmian do treści ustawy ratyfikacyjnej wynika z tego, że ustawa ta ma w założeniu przynieść alternatywę w postaci albo zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, albo braku takiej zgody. Sama ustawa nie oznacza jednak ratyfikacji jako czynności prawa międzynarodowego, gdyż czynność ta jest zarezerwowana dla Prezydenta RP, który bez wymaganej zgody ustawowej nie może dokonać ratyfikacji, natomiast w razie przyjęcia ustawy ratyfikacyjnej ma pozostawiony wybór, tj. albo ratyfikowania umowy, albo jej nieratyfikowania.
- Za niedopuszczalnością zmiany treściowej (merytorycznej) ustawy ratyfikacyjnej, w formie ewentualnych poprawek, przemawia więc fakt, że ustawa taka jest wewnątrz krajowym elementem procedury ratyfikacyjnej, który jednak nie ma swoich skutków *ad extra*. Ratyfikacja umowy międzynarodowej jest czynnością konwencjonalną prawnie doniosłą, która ma dualistyczną postać. W pierwszej



i podstawowej swojej postaci jest ona aktem prawa międzynarodowego, natomiast w drugiej – jest ona aktem prawa krajowego, regulowanym przez przepisy tego prawa. Wewnątrz krajowe elementy ratyfikacji nie mają jednak skutku zewnętrznego, gdyż tym jest jedynie sama ratyfikacja dokonana przez Prezydenta RP zgodnie z przepisami art. 133 Konstytucji.

## 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 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

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326/47 z 26 października 2012 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 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 1995 r., sygn. akt K 3/95.

### Literatura

Balicki R., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).

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

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

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

Działocha K., *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11.

Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6(41).

- Jaskiernia J., *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej: Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Kijowski M., *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych, (1919–2003)*, Rzeszów 2004.
- Kruk M., *Rozważania o kształtowaniu się zwyczajów i obyczajów politycznych w praktyce konstytucyjnej* [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, red. K. Działocha, Wrocław 1995.
- 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*, Kraków 2003.
- Mik C., *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005.
- 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.
- Radziejewicz P., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1(90).
- Rowiński W., *Nakaz dokonywania wykładni pronijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.1.9>.
- Ryszka J., *Zastrzeżenia i okresy przejściowe w prawie Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, no 3367, Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXVI.
- Sokolewicz W., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1(90).
- Sokolewicz W., *Ustawa ratyfikacyjna* [w:] *Prawo międzynarodowe i prawo 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 Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3.
- Szymanek J., *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11.
- Winczorek P., *W sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Zubik M., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1(90).

## Inne

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.