

BARTŁOMIEJ OPALIŃSKI



UDZIAŁ PODMIOTÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ W RATYFIKOWANIU UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

1. Wprowadzenie

Termin „ratyfikacja” pochodzący od francuskiego słowa *ratification* w dosłownym przełożeniu oznacza potwierdzenie, aprobatę, usankcjonowanie. Genezy tej instytucji należy upatrywać w epoce absolutyzmu monarszego we Francji. W owym czasie panujący wysyłał swoich pełnomocników, którzy w jego imieniu negocjowali konkretne umowy. Po powrocie pełnomocnicy przedstawiali mocodawcy wynegocjowane porozumienie, on zaś potwierdzał podjęte przez nich działania, czyli ratyfikował umowę międzynarodową¹. W swoim pierwotnym kształcie ratyfikacja miała więc *de facto* charakter obowiązkowy, wywołując skutek *ex tunc*. Odmowa ratyfikacji mogła nastąpić jedynie w przypadku przekroczenia zakresu pełnomocnictwa.

Od czasu jej powstania do dnia dzisiejszego instytucja ratyfikacji umów międzynarodowych przeszła znamiennej ewolucję². Współcześnie stanowi ona uroczysty, solenny sposób wyrażenia zgody na związanie się państwa umową międzynarodową³. Jej istota tkwi w tym, że traktat wymagający ratyfikacji uzyskuje moc wiążącą dopiero z chwilą jej dokonania przez uprawniony organ państwa⁴.

Na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁵ ratyfikacja umów międzynarodowych pozostaje ściśle powiązana z funkcjonowaniem

¹ Zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 166.

² Współczesna formuła ratyfikacji stanowi pokłosie ewolucji, jaką instytucja ta przeszła w XIX i XX wieku. Odstąpiono od pierwotnej koncepcji ratyfikacji rozumianej jako kontrola monarchy wobec pełnomocnika, czyniąc z niej instrument parlamentarnej kontroli wykonywania przez władzę wykonawczą kompetencji traktatowych. Por. L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa w PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1959, nr 1, s. 36 i n.

³ Zagadnienie ratyfikacji umów międzynarodowych zostało uregulowane w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r. Nr 74 poz. 439.

⁴ Odmienne znaczenie ma natomiast zawarcie umowy międzynarodowej rozumiane jako ostateczne ustalenie jej treści przez strony (sygnatariuszy), chcące się tą umową zwiazać. Zob. K. Kubuj, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 157; por. A. Wyrozumska, *ibidem*.

⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.

władzy wykonawczej. Sprawowanie tego segmentu władzy zostało ukształtowane na zasadzie dualizmu. Ustrojodawca dokonał rozdzielenia zadań, funkcji i kompetencji egzekutywy pomiędzy monokratycznego prezydenta oraz kolegiąlną Radę Ministrów⁶. Pomimo licznych kontrowersji w tym zakresie powstałych na przestrzeni ostatnich lat, w tak stworzonym układzie to Rada Ministrów jest organem zachowującym priorytet w zakresie kształtowania i prowadzenia bieżącej polityki państwa⁷. Prezydentowi, będącemu głową państwa, a więc reprezentantem państwowości polskiej „w całości”, została natomiast powierzona funkcja arbitrażu politycznego i stabilizacji ustroju⁸.

Pomimo zróżnicowania sfer aktywności każdego z podmiotów władzy wykonawczej, istnieją jednak płaszczyzny, w których niezbędne jest podejmowanie przez nie wspólnych działań. Jedną z takich płaszczyzn jest polityka zagraniczna, a w jej zakresie ratyfikowanie umów międzynarodowych. Przystępując do rozważań nad tym zagadnieniem wypada zauważyć, że przepisy polskiej Konstytucji pozwalają dokonać zasadniczej klasyfikacji umów międzynarodowych na umowy wymagające dla swej ważności ratyfikacji oraz takie, które ratyfikacji nie wymagają⁹. Przedmiotem dalszej analizy będzie wyłącznie pierwsza ze wskazanych kategorii, bowiem tylko w tym przypadku dla związania państwa daną umową niezbędny jest udział obu podmiotów władzy wykonawczej.

Zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji ratyfikowanie umów międzynarodowych należy do kompetencji prezydenta. Jest to rozwiązanie klasyczne. Uprawnienie to jest współcześnie uznawane za naturalną kompetencję głowy państwa – osoby symbolizującej daną państwowość¹⁰. Jest współcześnie zasadą, że w parlamentarnych systemach rządów kompetencja ta wykonywana jest z kontrasygnatą odpowiedniego podmiotu rządowego i *de facto* z inicjatywy rządu, który czuwa nad prowadzeniem

⁶ Szerzej zagadnienie to opisuję w monografii mojego autorstwa pt. *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

⁷ Na temat zadań Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki państwa, zob. R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka polityczno-ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, M. Grzybowski (red.), Warszawa 2006, s. 35.

⁸ Por. Z. Witkowski, *Prezydent RP w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Ocena projektu konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego – materiały z konferencji naukowej na KUL – u 16–17 grudnia 1995 r.*, J. Krukowski (red.), Lublin 1996, s. 34–35; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 117.

⁹ Definicja legalna umowy międzynarodowej została sformułowana w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 39 poz. 443 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem mianem umowy międzynarodowej określa się „porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”.

¹⁰ Por. P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. I, Warszawa 1999, s. 2.

w tej kwestii rokowań, a także nad finalnym zawarciem tejże umowy¹¹. Podobną konstrukcję ustanowiono na polskim gruncie ustrojowym. W art. 144 Konstytucji RP przewidziano zasadę kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta, rozumianą jako złożenie przez premiera pod aktem urzędowym prezydenta podpisu, stanowiące warunek *sine qua non* ważności tego aktu. Wyjątkiem od wskazanej zasady są – określone wyczerpująco w art. 144 ust. 3 pkt 1–30 Konstytucji – tzw. prerogatywy, tj. samodzielne, dyskrecjonalne uprawnienia głowy państwa, ważne i prawnie doniosłe bez wymogu współpodpisu premiera. W katalogu tym nie umieszczono jednak uprawnienia do ratyfikowania umów międzynarodowych. W związku z tym, dla jego ważności niezbędne jest dokonanie kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów¹².

Podjęte zagadnienie rodzi kilka problemów, które zostaną poddane analizie w dalszym toku wywodu. Spośród ratyfikowanych umów międzynarodowych ustrojodawca wyodrębnił umowy, dla ratyfikacji których niezbędna jest uprzednia zgoda parlamentu wyrażona w ustawie¹³, oraz umowy, których ratyfikacja nie implikuje uzyskania tego typu zgody. W związku z tym wymaga ustalenia, który z podmiotów władzy wykonawczej – prezydent czy Rada Ministrów – dysponuje kompetencją do zakwalifikowania danej umowy międzynarodowej do jednej ze wskazanych kategorii.

Na kanwie powyższego zagadnienia powstaje kolejne pytanie, czy organy władzy publicznej (w szczególności Sejm i Senat, jako organy udzielające ustawowej zgody na ratyfikację określonych umów międzynarodowych) pozostają związane przyporządkowaniem konkretnej umowy międzynarodowej do jednej z konstytucyjnych kategorii.

¹¹ Należy uznać, że polski ustrojodawca nie zrealizował żadnej z klasycznych koncepcji systemów rządów znanej doktrynie prawa konstytucyjnego. Przyjęty model jest tworem hybrydalnym, stanowiącym swoistą kompilację mechanizmów charakterystycznych zarówno dla systemu parlamentarnego (a w zasadzie jego „kanclerskiej” odmiany) jak i dla modelu prezydenckiego. Jednoznaczne ujęcie polskiego systemu rządów w ramy doktrynalne nie jest więc zadaniem prostym. Szczegółowa jego analiza prowadzi do wniosku, iż jest to wprawdzie model rządów parlamentarnych, ale w postaci zracjonalizowanej. Wskazana racjonalizacja polega na stworzeniu regulacji mających zapewnić stabilność polityczną i sprawność funkcjonowania rządu wciąż parlamentarnego, a więc bez znoszenia jego odpowiedzialności przed parlamentem. U podstaw systemu rządów ukształtowanego przepisami Konstytucji RP leży więc kanony modelu parlamentarnego.

¹² Wymaga odnotowania, że kontrasygnata oznacza przede wszystkim przejęcie odpowiedzialności za dany akt. Mając na uwadze fakt, że ratyfikacja umowy międzynarodowej wymaga wniosku Prezesa Rady Ministrów, uzasadnione jest, że podmiot wnoszący przejmuje odpowiedzialność za ten akt.

¹³ Umowy należące do tej kategorii zostały określone w art. 89 i 90 Konstytucji. Zgodnie z pierwszym ze wskazanych przepisów 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. Natomiast w art. 90 mowa jest o umowach międzynarodowych, na podstawie których Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowego kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach. W tym przypadku uchwalenie przez parlament odpowiedniej ustawy stanowi tylko jedną z możliwości udzielenia zgody na dokonanie ratyfikacji. Druga możliwość, to przeprowadzenie w tym celu referendum ogólnokrajowego, zgodnie z przepisem art. 125 Konstytucji.

2. Kwalifikacja danej umowy

Pierwszy z problemów zasygnalizowanych na wstępie dotyczy kwalifikacji umowy międzynarodowej do grupy umów, dla ratyfikacji których wymagana jest uprzednia zgoda wyrażona w ustawie, lub też do umów, których ratyfikacja takiej zgody nie wymaga. Na tym tle powstaje pytanie czy uprawnienie to powinien wykonywać prezydent jako głowa państwa i najwyższy jego przedstawiciel, czy Rada Ministrów, jako podmiot odpowiedzialny za prowadzenie polityki. Ustrojodawca nie rozstrzygnął tego zagadnienia, wskazując jedynie w art. 89 ust. 3 Konstytucji, że „zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych określa ustawa”. Właściwym aktem normatywnym w tej kwestii jest wzmiankowana już ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 tej ustawy, to Minister właściwy do spraw zagranicznych przedkłada głowie państwa konkretną umowę międzynarodową, wraz z projektem aktu ratyfikującego oraz uzasadnieniem. Regulacja ta nie pozostawia więc wątpliwości, że to „rządowy” segment władzy wykonawczej dokonuje kwalifikacji danej umowy międzynarodowej do jednej z konstytucyjnych kategorii tych aktów¹⁴.

Niejaką poza nawiasem pozostają umowy międzynarodowe zawierane w trybie art. 90 Konstytucji, tj. takie, na podstawie których Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach¹⁵. Wynika to ze specyfiki tej kategorii umów oraz doniosłości konsekwencji związania się nimi przez Rzeczpospolitą Polską¹⁶. Wskazana kategoria traktatów została stworzona

¹⁴ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 92.

¹⁵ W piśmiennictwie przepis ten często określany jest mianem „konstytucyjnej klauzuli europejskiej”, albo „wielkiej ratyfikacji”. Zob. J. Jaskiernia, *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Warszawa 2009, s. 462; M. Wyrzykowski, *Miejsce prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Z. Czeszejko-Sochacki (red.), Białystok 2001, s. 129.

¹⁶ Z uwagi na tę doniosłość w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przez dłuższy czas postulowano usytuowanie tego przepisu w rozdziale I Konstytucji, stanowiącym *exposé* najważniejszych zasad ustroju państwa. Ostatecznie odstąpiono jednak od tego zamysłu, sytuując ten przepis w rozdziale III Konstytucji, tworząc spójną logicznie grupę przepisów regulujących problematykę umów międzynarodowych. Zob. K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” nr 4–5, 1996, s. 10. W świetle jednolitego projektu Konstytucji uchwalonego przez KKZn dnia 19 czerwca 1996 r. przepis ten miał uzyskać następujące brzmienie: „Rzeczpospolita Polska może na mocy umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu wykonywanie niektórych uprawnień władz państwowych”. Jego pierwotny kształt był więc podobny do współczesnej redakcji art. 90 ust. 1 Konstytucji. W szerszym zakresie problematykę wybranych aspektów umowy międzynarodowej określonej w art. 90 Konstytucji opisuje w artykule mojego autorstwa pt. *Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 85 i n.

z myślą o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, będącej współcześnie bodaj jedyną organizacją o tak daleko integracyjnym charakterze¹⁷. Z tego względu kwalifikacja tej kategorii umów międzynarodowych nie powinna rodzić problemów interpretacyjnych¹⁸. Pozytywną weryfikację tej tezy stanowi dotychczasowa praktyka ustrojowa.

Na gruncie dotychczasowych rozważań powstaje kolejne pytanie, czy pozostałe organy biorące udział w procesie ratyfikacji (tj. prezydent oraz – w przypadkach określonych w art. 89 i 90 Konstytucji – parlament) działają wyłącznie jako „notariusze Konstytucji”, będąc związanymi kwalifikacją umowy dokonaną przez rząd, czy mogą wyrazić dezaprobatę wobec ustaleń rządowych, formułując w tym zakresie odmienny pogląd. Również na to pytanie ustawodawca konstytucyjny nie udzielił jednoznacznej odpowiedzi. Należy uznać, że dokonanie subsumpcji i zaliczenie konkretnej umowy do jednej z grup objętych unormowaniem art. 89 ust. 1 Konstytucji, bądź też do kategorii umów określonych w art. 89 ust. 2 stanowi element szerszego procesu stosowania Konstytucji RP i podlega ogólnym regułom jej stosowania¹⁹. Prowadzi to do konkluzji, że kwalifikacja umowy międzynarodowej do jednej ze wskazanych grup stanowi – zgodnie z określoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu – obowiązek wszystkich organów władzy publicznej. Stosując dany przepis (w tym przypadku art. 89 Konstytucji) są one zobowiązane działać „na podstawie i w granicach prawa”. Należy więc uznać, że w przypadku dokonania przez rząd błędnej kwalifikacji umowy międzynarodowej, ani prezydent ani parlament nie pozostają tą kwalifikacją związane. Każdy z tych podmiotów dysponuje możliwością zakwestionowania kwalifikacji umowy międzynarodowej dokonanej przez rząd. Odmiennie są jednak środki prawne, które im w tym celu przysługują.

Do dyspozycji parlamentu pozostają trzy tego typu środki. Najmniej dotkliwym jest – określona w art. 15 ust. 4 ustawy o umowach międzynarodowych

¹⁷ Por. K. Działocha, *Uwaga nr 2 do art. 90 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. I, Warszawa 1999, s. 1; M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000, s. 182.

¹⁸ Na marginesie warto odnotować, że przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej w tego typu organizacji stanowi ograniczenie – do pewnego stopnia – jednej z podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji, tj. suwerenności państwowej (por. P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 1997, s. 13 i n.; Z. Witkowski, *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2006, s. 68–69). Nie należy jednak utożsamiać tego z przeniesieniem suwerenności państwa na rzecz podmiotu międzynarodowego, ustrojodawca dopuścił bowiem wyłącznie ograniczenie wykonywania pewnych atrybutów władzy publicznej. Niemniej, przekazanie, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru ostatecznego. Dopuszczalne jest bowiem przyszłe jego zmodyfikowanie czy nawet odwołanie. Zob. P. Radziejewicz, *Przedmiot ustawy ratyfikacyjnej wyrażającej zgodę na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego...*, s. 482.

¹⁹ Podobne stanowisko przedstawiono w literaturze. Zob. M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacja konstytucyjna a praktyka ustrojowa*, M. Grzybowski (red.), Warszawa 2006, s. 58–59.

– możliwość wyrażenia w formie uchwały negatywnej opinii w przedmiocie rządowej kwalifikacji danego traktatu. Sejm może to uczynić w ciągu 30 dni od dnia zawiadomienia przez premiera o zamiarze przedłożenia umowy międzynarodowej głowie państwa do ratyfikacji. Trzeba jednak zaznaczyć, że opinia z natury rzeczy nie ma charakteru wiążącego, stanowiąc jedynie wyraz dezaprobaty parlamentu dla stanowiska rządu. Winna ona jednak uwzględniać wszelkie wątpliwości izby wraz z uzasadnieniem oraz – jak się wydaje – propozycją właściwego – w ocenie Sejmu – rozwiązania zaistniałej sytuacji. Marszałek Sejmu winien niezwłocznie przekazać rzeczoną opinię Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów. Jak wynika ze wskazanego wyżej przepisu, w zaprezentowanej sytuacji Rada Ministrów jest zobligowana do ponownego zajęcia stanowiska w sprawie. Wymaga rozważenia, czemu w zasadzie stanowisko rządu miałyby służyć i jaki należy przypisywać mu charakter. Jak wyjaśniono, to Rada Ministrów dokonuje kwalifikacji umowy międzynarodowej do jednej z konstytucyjnych kategorii. Ponowne stanowisko rządu, będące konsekwencją wątpliwości określonych w negatywnej opinii Sejmu, może przybrać dwojaką postać: Rada Ministrów może utrzymać w mocy swoją pierwotną decyzję, bądź odstąpić od niej i dokonać odmiennej kwalifikacji umowy międzynarodowej (w razie potrzeby przedkładając również projekt stosownej ustawy ratyfikacyjnej)²⁰. Wydaje się, że ponowne stanowisko Rady Ministrów nie podlega powtórnemu zakwestionowaniu przez Sejm we wskazanym powyżej trybie²¹. Niemniej, brak praktyki ustrojowej w tym zakresie nie pozwala na jednoznaczne potwierdzenie zasadności tej tezy.

Bardziej dotkliwe są dwa pozostałe instrumenty prawne, za pomocą których Sejm może wyrazić swoją dezaprobatę dla rządowej kwalifikacji umowy międzynarodowej. Są nimi: indywidualne oraz konstruktywne wotum nieufności, będące sposobem egzekwowania politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów (jej członków)²². W konsekwencji zastosowania któregoś z nich właściwy członek rządu (którym w modelowej sytuacji byłby zapewne Minister Spraw Zagranicznych), a nawet rząd *in corpore* może zostać zmuszony do ustąpienia. Choć jest to praktycznie możliwe, to jednak wydaje się jednak, iż²³ rozważania te – zwłaszcza

²⁰ W związku z tym niuansowania wymaga pogląd, zgodnie z którym ponowne stanowisko rządu jest równoznaczne ze zwróceniem się do Sejmu z projektem ustawy ratyfikacyjnej [zob. M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919–2003)*, Rzeszów 2004, s. 212]. Jeden to bowiem tylko jeden z hipotetycznych wariantów.

²¹ Por. M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 92.

²² Instrumenty te są charakterystyczne dla parlamentarnych systemów ustrojowych, w których rząd pochodzi od parlamentu, funkcjonuje w oparciu o jego zaufanie oraz przed nim ponosi polityczną odpowiedzialność za swoje działania. Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2007, s. 175. Por. J. Jaskiernia, *Pojęcie i aksjologia parlamentarizmu zrjonalizowanego*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentarizmu zrjonalizowanego*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Lublin 2011, s. 49.

²³ Na marginesie wymaga również odnotowania, że w przypadku złamania przepisu przez członka (członków) podczas kwalifikowania umowy międzynarodowej do jednej z konstytucyjnych kategorii, Sejm lub prezydent mógłby zainicjować procedurę odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Szerzej na ten temat, zob. Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 63–90. Por. B. Opaliński, *Uwagi*

w zakresie konstruktywnego wotum nieufności – mają charakter w dużym stopniu teoretyczny²⁴.

W przeciwieństwie do wspomnianej (choć wprawdzie niewiążącej) opinii Sejmu, prezydent nie został wyposażony w żadne szczególne instrumenty reagowania na błędną kwalifikację umowy międzynarodowej dokonaną przez rząd. Jedy- nym właściwym rozwiązaniem (choć nie do końca odpowiadającym istocie tego zagadnienia) wydaje się możliwość zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności tejże umowy z ustawą zasadniczą (art. 133 ust. 2 Konstytucji). W takiej sytuacji podstawą prezydenckiego wniosku powinna być wątpliwość co do dokonanej przez Sejm kwalifikacji danej umowy. Dodatkowym wzmocnieniem dla tego poglądu jest przepis art. 126 Konstytucji, zgodnie z którym to prezydent – będący najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej – czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji.

3. Ratyfikacja umowy międzynarodowej – uprawnienie czy obowiązek prezydenta

Jak już wyjaśniono, na podstawie art. 146 Konstytucji to Rada Ministrów jest podmiotem władzy wykonawczej odpowiedzialnym za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten pozwala na sformułowanie tezy, zgodnie z którą obowiązkiem prezydenta jest ratyfikowanie wszelkich traktatów zawartych przez rząd, jeśli tylko występuje on z wnioskiem w tym przedmiocie. Pogląd ten zyskuje dodatkowe uzasadnienie w przypadku umów, co do których parlament uchwalił ustawę wyrażającą zgodę na ich ratyfikację. Wniosek rządu zyskuje wówczas dodatkowe wsparcie ze strony parlamentu.

Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że prezydent jest jednym z centralnych konstytucyjnych organów państwa, mającym status gwaranta ciągłości władzy państwowej, strażnika przestrzegania Konstytucji oraz suwerenności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Z perspektywy wskazanych funkcji uwzględniając, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację zostaje uchwalona przez parlament – będący najwyższym organem przedstawicielskim narodu – kwalifikowaną większością 2/3 głosów, można dowodzić, że na prezydencie spoczywa jedynie polityczny, nie zaś prawny obowiązek dokonania ratyfikacji²⁵. Liczne są

de lege ferenda w przedmiocie usytuowania modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 5, s. 52 i n.

²⁴ Potwierdzają to także analiza dotychczasowej praktyki ustrojowej w tym zakresie. W szerszym zakresie rozważania na ten temat podejmuję w artykule: *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 97 i n.

²⁵ Również przeważająca część doktryny przyjmuje takie stanowisko. Zob. m.in. R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 2006, s. 318; M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 98; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa

argumenty na poparcie tej tezy. Po pierwsze prezydent dysponuje uprawnieniem do skierowania umowy międzynarodowej do Trybunału Konstytucyjnego w trybie tzw. kontroli prewencyjnej. Powoduje to dwojakiego rodzaju skutki. Samo uruchomienie tej procedury wstrzymuje działania głowy państwa związane z ratyfikowaniem umowy międzynarodowej do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał. Co więcej, w przypadku stwierdzenia niezgodności badanej umowy z Konstytucją, po stronie prezydenta powstaje obowiązek odmowy jej podpisania²⁶.

Założenie, zgodnie z którym prezydent może odmówić ratyfikacji umowy międzynarodowej, znajduje dodatkowe oparcie w treści art. 133 ust. 3 Konstytucji, który obliuguje podmioty władzy wykonawczej do współdziałania w tym zakresie. Ponadto uwzględnienia wymaga przepis art. 133 ust. 1 pkt 1 *in fine* Konstytucji, który zobowiązuje prezydenta do powiadomienia Sejmu i Senatu o każdorazowym wypowiedzeniu i ratyfikacji umowy międzynarodowej. Wypada zauważyć, że izby parlamentu posiadają już wiedzę o fakcie przedłożenia głowie państwa umowy międzynarodowej do ratyfikacji. Uzyskują ją bądź poprzez wydanie stosownej ustawy zezwalającej na ratyfikację (w przypadku umów określonych w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji), bądź też w efekcie powiadomienia przez Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia głowie państwa umowy do ratyfikacji (art. 89 ust. 2 Konstytucji). W związku z tym gdyby przyjąć, że ratyfikacja umowy międzynarodowej stanowi bezwzględny obowiązek prezydenta, udzielenie parlamentowi „następczej” informacji w trybie art. 133 ust. 1 byłoby zbyteczne.

Jak już wzmiankowano, spośród wszystkich ratyfikowanych umów międzynarodowych ustrojodawca wyodrębnił dwie szczególne ich kategorie. Są to umowy określone w art. 89 i 90 Konstytucji²⁷. Ich ratyfikacja wymaga uprzedniego spełnienia pewnych dodatkowych warunków.

2007, s. 267; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 503; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, M. Kruk (red.), Warszawa 1997, s. 114; tenże, *Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 175. Odmienne stanowisko prezentuje P. Sarnecki, *Uwaga nr 5 do art. 133 Konstytucji...*, s. 2–3. W innym opracowaniu wspomniany autor przychylił się jednak do stanowiska dominującego, wskazując, że kompetencja Rady Ministrów polegająca na przedkładaniu głowie państwa umów wymagających ratyfikacji ma jedynie charakter inspirujący, czy sugerujący. Prezydent nie jest jednak bezwzględnie zobowiązany do każdorazowej akceptacji tych swoistych „wniosków” rządu. Zob. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, A. Bałabana (red.), Kraków 2002, s. 228.

²⁶ Odmieniona sytuacja powstaje w przypadku odmowy dokonania przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnaty danej umowy międzynarodowej. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji, składając współpodpis pod aktem urzędowym głowy państwa Prezes Rady Ministrów przejmuje na siebie odpowiedzialność polityczną za kontrasygnowany akt. *De facto* odpowiedzialność ta obarcza całą Radę Ministrów (art. 162 ust. 2 pkt 3 Konstytucji). Z uwagi na tak doniosłe dla rządu skutki związane z udzieleniem kontrasygnaty jej odmowa jest uzasadniona w przypadku uznania, że dana umowa międzynarodowa mogła by spowodować zakłócenie w prawidłowym funkcjonowaniu gabinetu. W zaprezentowanej sytuacji prezydent ma zablokowaną możliwość ratyfikowania takiej umowy. Por. K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2002, s. 309; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 193.

²⁷ Por. przypis 13.

Ratyfikacja umowy międzynarodowej określonej w art. 89 Konstytucji wymaga uchwalenia w tym celu specjalnej ustawy wyrażającej zgodę na dokonanie ratyfikacji. Ustawa ta uchwalana jest w zwykłym trybie legislacyjnym, który wieńczy przedłożenie prezydentowi tekstu ustawy do podpisania. Jest oczywiste, że w przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności przedłożonej ustawy z Konstytucją, prezydent powinien przekazać ją do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności (art. 122 ust. 3 Konstytucji)²⁸. Stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej zobowiązuje prezydenta do odmowy ratyfikacji danej umowy²⁹. Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby prezydent skorzystał z przysługującego mu prawa weta ustawodawczego, stanowiącego – zgodnie z art. 122 ust. 5 Konstytucji – alternatywę wobec wniosku do Trybunału. Niemniej, na podstawie wskazanego przepisu Sejm może ponownie uchwalić ustawę większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W takiej sytuacji prezydent ma obowiązek podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP.

Odmienny charakter ma natomiast ratyfikacja umowy międzynarodowej w trybie art. 90 Konstytucji RP. Pod względem formalnym wynika to z dwojakiej możliwości wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy. Po pierwsze możliwe jest uchwalenie w tym celu specjalnej ustawy ratyfikacyjnej w trybie zmodyfikowanym w stosunku do zasadniczej procedury ustawodawczej. Odmianą możliwość stanowi wyrażenie zgody na ratyfikację w drodze referendum ogólnokrajowego³⁰. Wybór konkretnej procedury pozostaje w kompetencji Sejmu, który podejmuje w tym celu (samodzielnie, bez udziału Senatu) stosowną uchwałę, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³¹.

²⁸ W literaturze wskazuje się, że ustrojodawca dopuścił się na tym tle pewnej niekonsekwencji. Prezydent może – w pewnym zakresie – w zasadzie samodzielnie (bo niezależnie od parlamentu ani Rady Ministrów) podjąć decyzję co do dalszych losów ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację danego traktatu. Dysponuje w tym zakresie dwoma wspomnianymi uprawnieniami – prawem weta oraz możliwością skierowania tejże ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Niekonsekwencja o której mowa polega na tym, że intencją ustrojodawcy było zapewne ograniczenie swobody ratyfikacyjnej prezydenta, co w pewnym stopniu koreluje ze sformułowaną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą równowagi władz. Zob. M. Grzybowski, P. Mikuli, *op. cit.*, s. 55.

²⁹ Jest to tym bardziej istotne, gdyż ratyfikowanie umowy przez prezydenta – podobnie, jak podpisanie ustawy – rodzi domniemanie, że umowa ta jest zgodna z Konstytucją tak pod względem formy jak i treści. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby do Trybunału został skierowany wniosek o zbadanie konstytucyjności właściwej umowy już po podpisaniu ustawy ratyfikacyjnej w trybie tzw. kontroli następczej. Orzeczenie TK stwierdzające niezgodność z Konstytucją będzie miało taki sam skutek, jak w przypadku kontroli prewencyjnej. Procedura ta ma jednak sens wyłącznie wtedy, gdy prezydent nie dokonał jeszcze ratyfikacji danego traktatu. Por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 225; M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7, s. 7.

³⁰ Należy podkreślić, że przedmiot ustawy ratyfikacyjnej pokrywa się z przedmiotem referendum ogólnokrajowego. W obu przypadkach chodzi o tę samą kwestię, tj. udzielenie prezydentowi upoważnienia do ratyfikacji traktatu. Zob. P. Winczorek, *Preambula czyli konstytucyjne nadużycie*, „Rzeczpospolita” z dnia 19 marca 2008 r., s. 16–17.

³¹ Obie wskazane procedury są względem siebie równoważne. Niemniej, z uwagi na systematykę art. 90 Konstytucji podstawowe, zasadnicze znaczenie należy przypisać procedurze wyrażania zgody w dro-

Należy zastanowić się, czy wspomniany szczególny charakter ratyfikacji na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji uzasadnia odmienne określenie kompetencji prezydenta w tym zakresie. Aby udzielić na to pytanie poprawnej odpowiedzi, należy wyróżnić i rozważyć dwie sytuacje. Pierwsza sytuacja to taka, gdy zgoda na ratyfikowanie danego traktatu zostanie wyrażona przez parlament w drodze ustawy. Należy przyjąć – podobnie, jak większość doktryny – że stanowisko parlamentu nie obliguje prezydenta do dokonania ratyfikacji, a jedynie stwarza ku temu możliwość³². Jest to więc sytuacja analogiczna do ratyfikacji na podstawie art. 89 Konstytucji. Odmienne kształtuje się powinność prezydenta, gdy zgoda na ratyfikację traktatu została wyrażona przez Naród w drodze referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 3 Konstytucji). Wynik referendum jest prawnie wiążący jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania oraz gdy któreś z proponowanych rozstrzygnięć zostało przyjęte bezwzględną większością głosów³³. Należy zatem przyjąć, że udzielenie przez suwerena zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej – stosownie do konstytucyjnej zasady suwerenności Narodu – obliguje głowę państwa do dokonania aktu ratyfikacji, stanowiącej wówczas potwierdzenie woli suwerena. Nie zmienia to jednak faktu, że nawet w tej sytuacji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność takiej umowy z ustawą zasadniczą stanowiłoby skuteczną przeszkodę dla dokonania ratyfikacji³⁴.

Rozważenia wymaga również kwestia ewentualnego weta prezydenta w stosunku do ustawy ratyfikacyjnej, o której mowa w art. 90 ust. 2 Konstytucji.

dze ustawy. Por. M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 120. Podobne stanowisko zaprezentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2003, seria A, nr 5, poz. 43. Podkreślono w nim, że „pierwszą, «normalną» niejako drogą wyrażenia zgody na ratyfikację przedmiotowej ustawy powinna być procedura określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji”. Należy również zauważyć, że w świetle art. 125 Konstytucji referendum może zarządzić zarówno Sejm jak i Prezydent RP za zgodą Senatu. Wydaje się więc dopuszczalne, aby w sytuacji, kiedy Sejm podejmie uchwałę o wyborze drogi referendalnej, ale z pewnych przyczyn dopuści się zwłoki w zarządzeniu referendum, stosowne czynności w tym zakresie podjął prezydent, zapobiegając tym samym zbyt długiej przewlekłości postępowania. Zob. Z. Kędzia, *Opinia: w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 186.

³² Zob. m.in. L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do UE*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Z. Jaroszowi*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 61; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, s. 114; K. Kubuj, *op. cit.*, s. 161.

³³ Zob. art. 125 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 73 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Por. uwagi nr 12.4 i n. uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, OTK ZU 2003, seria A, nr 5, poz. 43.

³⁴ W doktrynie wyrażono wątpliwość co do tego, czy możliwe jest kwestionowanie konstytucyjności umowy międzynarodowej, na ratyfikację której Naród wyraził zgodę poprzez referendum. Zob. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, K. Wojtowicz (red.), Warszawa 2006, s. 137. W świetle dotychczasowej praktyki ustrojowej trzeba jednak uznać takie twierdzenia za bezzasadne. Trybunał Konstytucyjny *per facta concludentia* rozwiął wątpliwość w tym zakresie, kiedy dokonał kontroli konstytucyjności traktatu dotyczącego akcesji Polski do Unii Europejskiej. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2005, seria A, nr 5, poz. 49; pkt 1.2 i n. uzasadnienia wyroku.

W przepisie art. 90 Konstytucji dokonano modyfikacji zasadniczego trybu ustawodawczego przewidzianego w art. 118 – 123 Konstytucji. Ustrojodawca nie uregulował jednak w tym miejscu kwestii weta ustawodawczego, a zatem – inaczej niż np. w art. 224 ust. 1 Konstytucji – nie wykluczył wprost tego typu możliwości³⁵. Jeśliby więc przyjąć, że weto prezydenta jest w tym przypadku dopuszczalne, należy poczynić pewne dalsze założenia. W świetle art. 122 ust. 5 Konstytucji, Sejm może odrzucić weto prezydenta większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Gdyby przepis ten miał bezpośrednie zastosowanie do rozpatrzenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej określonej w art. 90 Konstytucji, to w efekcie doszłoby do paradoksalnej sytuacji, gdyż wymagana do ponownego uchwalenia ustawy większość (tj. 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) byłaby niższa, niż większość wymagana do pierwotnego uchwalenia ustawy w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji (tj. 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków każdej z izb)³⁶.

Zbyt rygorystyczne wydaje się stanowisko, zgodnie z którym w modelowej sytuacji niedopuszczalne jest zawetowanie przez prezydenta ustawy ratyfikacyjnej³⁷. Rozważenia wymaga natomiast – proponowane w piśmiennictwie – rozwiązanie polegające na potraktowaniu regulacji przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji, jako swoistego *lex specialis* do art. 122 ust. 5 Konstytucji, zarówno co do warunków uchwalenia ustawy, jak i podmiotu, który tego dokonuje³⁸. W związku z tym w odniesieniu do art. 90 Konstytucji należy przyjąć modyfikację art. 122 ust. 5 w ten sposób, że ponowne uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej będzie możliwe przy udziale obu izb parlamentu (a nie wyłącznie Sejmu), zaś w każdej izbie większość niezbędna do uchwalenia tej ustawy wyniesie 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków danej izby. Niemniej w dotychczasowej praktyce ustrojowej proponowane rozwiązanie nie znalazło jeszcze zastosowania. Należy więc *de lege fundamentalis ferenda* uznać za zasadne doprecyzowanie przez ustrojodawcę analizowanej tu regulacji, nadając jej treść nie budzącą wątpliwości. Wprowadzenie w tym zakresie jednoznacznych i klarownych rozwiązań zapewni właściwy kierunek rozwoju przyszłej praktyki ustrojowej.

Sformułowane powyżej uwagi poświęcone ratyfikacji umowy międzynarodowej na podstawie art. 90 Konstytucji nabierają szczególnego znaczenia w kontekście raty-

³⁵ W art. 224 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca *expressis verbis* wykluczył możliwość skorzystania przez głowę państwa z prawa weta ustawodawczego, stanowiąc, że „(...) do ustawy budżetowej i ustawy o provizorium budżetowym nie stosuje się przepisu art. 122 ust. 5”. Ponadto w doktrynie wskazuje się, że również w art. 235 ust. 7, wprawdzie nie bezpośrednio, a w sposób dorozumiany, ustrojodawca nie dopuszcza stosowania weta. Zob. K. Kubuj, *op. cit.*, s. 162; M. Zubik, *Opinia: W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 153.

³⁶ Por. L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach...*, s. 60.

³⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Opinia: W sprawie wybranych aspektów prawnych...*, s. 175. Odmienne w tej kwestii zob. K. Kubuj, *op. cit.*, s. 162 i 164.

³⁸ Por. M. Zubik, *op. cit.*, s. 153.

fikacji przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony³⁹. Począwszy od chwili wejścia w życie ustawy ratyfikacyjnej, tj. od dnia 30 kwietnia 2008 r., prezydent był formalnie upoważniony do ratyfikacji tego traktatu. Dokonał tego jednak dopiero w dniu 10 października 2009 roku⁴⁰, a więc po przeszło półtorarocznym okresie zwłoki. Abstrahując od przesłanek towarzyszących temu zjawisku⁴¹, należy stwierdzić, że stanowi ono dowód pozytywnie weryfikujący tezę, zgodnie z którą prezydent nie jest bezwzględnie obowiązany do dokonania ratyfikacji.

4. Inicjatywa w zakresie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację

Zagadnieniem wymagającym analizy jest kwestia podmiotu legitymowanego do wniesienia do Sejmu projektu stosownej ustawy w przypadku umów międzynarodowych, dla ratyfikacji których wymagana jest zgoda parlamentu wyrażona w ustawie. Choć nie wynika to *expressis verbis* z postanowień Konstytucji, inicjatywa w tym zakresie należy do Rady Ministrów, stanowiąc swoisty wyjątek od ogólnej reguły określonej w art. 118 Konstytucji⁴². Przyjęcie takiej interpretacji jest uzasadnione monopolem rządu do negocjowania i zawierania traktatów⁴³. Ponadto w oczywisty sposób wskazuje na to art. 14 ustawy o umowach międzynarodowych. Zgodnie z tym przepisem organ właściwy do prowadzenia negocjacji lub minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami, składa Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, wniosek o ratyfikację lub zatwierdzenie umowy międzynarodowej.

³⁹ Urzędowa nazwa tego traktatu to: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. z 2009 r. Nr 203 poz. 1569.

⁴⁰ Traktat został opublikowany dnia 2 grudnia 2009 r. w Dzienniku Ustaw nr 203, poz. 1569, tj. następnego dnia po jego wejściu w życie. Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 203 poz. 1570.

⁴¹ Szerzej na ten temat, zob. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 124–129.

⁴² Może się jednak zdarzyć, że Rada Ministrów zaniecha wykonania obowiązku wystąpienia z projektem ustawy ratyfikacyjnej do Sejmu. Wówczas uzasadnione będzie, aby dokonał tego któryś z podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą zgodnie z art. 118 Konstytucji. Najbardziej właściwe wydaje się, aby projekt taki przedłożył prezydent, zwłaszcza w celu ochrony suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (a więc tych wartości, do ochrony których jest on zobowiązany z mocy art. 126 Konstytucji). Inicjatywa głowy państwa jest jednak wykluczona w sytuacji, kiedy mogłaby mieć charakter konkurencyjny w stosunku do działań podejmowanych w tym zakresie przez rząd. Należy więc uznać, że sytuacja jest nader wyjątkowa, i stanowi odstępstwo od generalnej zasady przyznającej inicjatywę w tym zakresie Radzie Ministrów. Zob. K. Działocha, *Uwaga nr 5 do art. 89 Konstytucji...*, t. I, Warszawa 1999, s. 4–5.

⁴³ Taka regulacja wynikała wprost z Konstytucji kwietniowej. W świetle art. 50 ust. 2 „Inicjatywa ustawodawcza w sprawach budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych należy wyłącznie do Rządu”.

Należy jednak zauważyć, że władza wykonawcza została rozdzielona pomiędzy dwa ośrodki, tj. prezydenta i Radę Ministrów (art. 10 ust. 2 Konstytucji). W celu zapobieżenia sytuacji ewentualnego dwutorowego prowadzenia polityki zagranicznej osobno przez każdy z segmentów egzekutywy, ustrojodawca stworzył odpowiednie zabezpieczenia prawne. Z jednej strony jest to domniemanie właściwości rządu w sprawach polityki państwa, w tym również polityki zagranicznej (art. 146 ust. 2 Konstytucji). Z drugiej strony, stosownie do art. 133 ust. 3 Konstytucji, na prezydencie spoczywa obowiązek współpracy z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych w zakresie polityki zagranicznej. W konsekwencji nie jest dopuszczalne prowadzenie przez niego polityki zagranicznej odmiennie, aniżeli Rada Ministrów. Jedną z form prowadzenia polityki państwa jest postępowanie ratyfikacyjne, co potwierdza wcześniejszy wywód, zgodnie z którym inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie należy do rządu.

Przyjęty tok rozumowania znajduje również poparcie w doktrynie. Z aprobatą należy wskazać stanowisko, zgodnie z którym „choć ustrojodawca wyraźnie tego nie stwierdza, jest oczywiste, że (...) rząd będzie wyłącznym autorem projektów ustaw wyrażających zgodę parlamentu na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej, ponieważ to rząd zawiera takie umowy”⁴⁴.

5. Podsumowanie

Ratyfikacja umów międzynarodowych stanowi jedną z dziedzin polityki państwa, która mobilizuje do współpracy oba podmioty dualistycznej władzy wykonawczej. Specyfika procesu ratyfikacji powoduje, że owa współpraca stanowi niezbędną determinantę skutecznego jego przeprowadzenia. Jak wykazano w toku wyводу, każdy z podmiotów władzy wykonawczej dysponuje znacznym zakresem swobody podejmowanych decyzji. Choć pod względem formalnym ratyfikacji dokonuje prezydent, to Rada Ministrów wypowiada umowy międzynarodowe należące do kategorii umów ratyfikowanych, zaś Prezes Rady Ministrów – w drodze kontrasygnaty – otwiera możliwość dokonania ratyfikacji.

Złożoność instytucji ratyfikacji umów międzynarodowych powoduje, że kompetencje każdego z podmiotów władzy wykonawczej w tym zakresie trudno rozpatrywać z perspektywy większej bądź mniejszej ich wagi dla przeprowadzenia tego procesu. Dla właściwego funkcjonowania państwa kwestia ta nie ma jednak znaczenia. Rzeczą najważniejszą jest umiejętność współpracy, porozumienia i podejmowania przez organy – jednolitej w swej istocie – władzy wykonawczej wspólnych, harmonijnych decyzji. Ratyfikacja umów międzynarodowych stanowi

⁴⁴ Zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 23; podobnie R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (komitet redakcyjny), Lublin 2000, s. 179.

bowiem istotną część polityki zagranicznej, która w każdym państwie winna być spójna, uwzględniając jednolitą wizję racji stanu, bez względu na reprezentowane opcje polityczne czy uwarunkowania personalne.

UDZIAŁ PODMIOTÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ W RATYFIKOWANIU UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Streszczenie

W artykule podjęto zagadnienie uprawnienia Prezydenta RP do ratyfikowania umów międzynarodowych. W toku wywodu wykazano, że uprawnienie to w praktyce angażuje oba podmioty władzy wykonawczej. Na podstawie przepisów Konstytucji RP wyodrębniono trzy kategorie ratyfikowanych umów międzynarodowych. Następnie podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na kilka istotnych pytań, m.in. który z podmiotów władzy wykonawczej dokonuje kwalifikacji danej umowy międzynarodowej do jednej z konstytucyjnych kategorii oraz czy organy władzy publicznej pozostają tą kwalifikacją związane. Przeprowadzono również rozważania dotyczące zagadnienia, czy ratyfikacja umowy międzynarodowej jest uprawnieniem czy obowiązkiem głowy państwa. W zakresie umów ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie dokonano analizy podmiotu legitymowanego do wniesienia do Sejmu projektu stosownej ustawy. Na podstawie przeprowadzonych rozważań sformułowano wnioski *de lege ferenda*.

THE EXECUTIVE ENTITIES' PARTICIPATION IN THE RATIFICATION OF INTERNATIONAL TREATIES

Summary

The article analyses the issue of competence of the President of Poland to ratify international agreements. In the course of deduction it is shown that in practice the ratification of international agreements involves both entities of the executive branch. Next, there is an attempt to answer a few essential questions, e.g. which entity of the executive branch qualifies a given international agreement to belong to one of the constitutional categories as well as whether public authorities are bound by this classification. It is also considered whether the ratification of an international agreement is an entitlement or a duty of the head of state. In respect to agreements ratified with the consent expressed in the Act, the author carries out an analysis of the entity entitled to introduce a draft of the appropriate act into the Sejm. Based on presented deliberations, the author expresses conclusions *de lege ferenda*.

LA PARTICIPATION DES SUJETS DU POUVOIR EXÉCUTIF DANS LA RATIFICATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES

Résumé

Dans l'article on traite la question des autorisations du Président de la Pologne à ratifier les conventions internationales. Dans le discours on indique que cette autorisation engage en pratique les deux sujets du pouvoir exécutif. En basant sur les régularisation de la Constitution de Pologne on a distingué trois catégories de conventions internationales ratifiées. Ensuite on essaie de répondre aux quelques questions essentielles, en autres qui parmi les sujets du pouvoir exécutif accomplit la qualification de la convention donnée vers une des catégories constitutionnelles ou un autre exemple, si les organes du pouvoir public reste liés avec cette qualification. On prend en considération toutes ces questions si la ratification de la convention internationale est une autorisation ou plutôt un devoir du président. Dans le cadre des conventions ratifiées en accord exprimé dans la loi on fait une analyse du sujet légitime pour déposer le projet de la loi nécessaire devant la Diète. En basant sur ces considérations on a formulé les conclusions *de lege ferenda*.

УЧАСТИЕ СУБЪКТОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РАТИФИКАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

Резюме

В статье поднимается вопрос о полномочии Президента Республики Польша в области ратификации международных соглашений. Как оказалось в ходе анализа, это полномочие на практике задействует оба субъекта исполнительной власти. На основе положений Конституции РП выделены три категории ратифицированных международных соглашений. Затем предпринята попытка ответа на несколько важных вопросов, в том числе на вопрос о том, какой из субъектов исполнительной власти классифицирует данное международное соглашение в рамках одной из конституциональных категорий, а также, имеют ли государственные органы связь с данной классификацией. Приведены также соображения, касающиеся вопроса о том, является ли ратификация международного соглашения полномочием или обязанностью главы государства. В рамках ратифицированных соглашений с согласия, выраженного в Законе, произведён анализ субъекта, призванного представлять в Сейме проект нормативного акта. На основе проведённых исследований сформулированы выводы *de lege ferenda*.