

**Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa  
przy Marszałku Senatu X kadencji**

w składzie: 1) dr hab. Ryszard Balicki; 2) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS, 3) prof. dr hab. Marek Chmaj, 4) dr hab. Radosław Grabowski, prof. UR; 5) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS; 6) prof. dr hab. Bronisław Sitek; 7) dr Tomasz Zalasinski

## **EKSPERTYZA PRAWNA**

*w przedmiocie:*

**dopuszczalności uzupełnienia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej umowy międzynarodowej w drodze uchwalenia poprawek przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Warszawa, 10 maja 2021 r.**

---

## I. ŹRÓDŁA PRAWA

---

- |      |  |
|------|--|
| (1). | <b>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.);</b>   |
| (2). | <b>Ustawa z dn. 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 127);</b>  |
| (3). | <b>Ustawa 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 (druk senacki nr 391).</b> |

---

## II. DEFINICJE I SKRÓTY

---

<b>DEFINICJE:</b>	
(1).	„Opiniujący” Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji.

<b>SKRÓTY:</b>	
(1).	„Konstytucja RP” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.

---

## III. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

---

Niniejsza ekspertyza udziela odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy dopuszczalne jest uzupełnienie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP w drodze uchwalenia poprawek do ustawy przekazanej przez Sejm RP?
- 2) w przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej – czy dopuszczalne jest uzupełnienie takiej ustawy na etapie postępowania ustawodawczego przed Senatem RP, o regulacje dotyczące sposobu wykonania umowy międzynarodowej?

---

## **IV. STAN FAKTYCZNY**

---

W dniu 5 maja 2021 r., do Marszałka Senatu wpłynęła do rozpatrzenia uchwalona przez Sejm RP na 29. posiedzeniu w dniu 4 maja 2021 r. ustawa 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 (druk senacki nr 391). W uzasadnieniu projektu ww. ustawy (druk sejmowy nr 1123) wskazano, że, stosownie do art. 12 ust. 2a ustawy z dn. 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa m.in. w art. 311 akapit trzeci TFUE, a zatem ratyfikacji takiej podlega przedmiotowa decyzja. Wskazano również, że *„sprawy regulowane tą decyzją dotyczą kwestii określonych w art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 Konstytucji RP, tj. członkostwa RP w organizacji międzynarodowej oraz znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym (...), wymagana w tym względzie będzie ratyfikacja po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”*. W toku postępowania legislacyjnego przed Sejmem RP przyjęto dalej, że decyzja podlega ratyfikacji w trybie przewidzianym przez art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

---

## **V. ANALIZA PRAWNA**

---

### **I. RELEWANTNE PRZEPISY PRAWA**

Przed udzieleniem odpowiedzi na postawione pytania, niezbędne jest przytoczenie relewantnych przepisów Konstytucji RP:

Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, 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 lub (5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12 (OTK-ZU 2013 r., seria A, nr 5, poz. 63) wyjaśnił, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, ze względu na zawartą w niej treść normatywną, jest ustawą o cechach specyficznych (ma odmienny charakter od innych ustaw).

Stosownie do art. 2 Konstytucji, „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”. Z zawartej w tym artykule zasady państwa prawnego wynikają dalsze, bardziej szczegółowe zasady ustrojowe, w szczególności zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która znajduje konkretyzację m.in. w zasadzie poprawnej legislacji. Funkcją zasady poprawnej legislacji jest zarówno zapewnienie prawidłowości prawa regulującego stosunki między władzami publicznymi i obywatelami, jak również prawa „w ogólności”. Odnosi się ona również do formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem (M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, [LEX/el.], komentarz do art. 2 Konstytucji RP, teza 40).

Zgodnie z art. 95 ust. 1 oraz z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat. Sejm i Senat realizują istotę władzy ustawodawczej – z tego względu to im zostały pozostawione główne czynności prawodawcze, które przesądzają o merytorycznym kształcie ustawy (P. Radzewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, WKP, Warszawa 2019, [LEX/el.], komentarz do art. 95 Konstytucji RP, teza 1). Proces legislacyjny znajduje uszczegółowienie w art. 118–123 Konstytucji RP. W kontekście roli i swobody obu izb ustawodawczych w kształtowaniu treści ustawy w ramach prawa do wnoszenia poprawek do projektu ustawy, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „*samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego. Ustawa nie powinna być zatem aktem prawnym składającym się z oderwanych od*

*siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym*” (wyrok z dn. 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK-ZU 2004 r., seria A, nr 3, poz. 21). W konsekwencji, uznać należy, że przepisy każdej ustawy muszą pozostawać w merytorycznym związku z materia, której ustawa dotyczy.

Stosownie do art. 121 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji RP, *„Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”*. W doktrynie prawa konstytucyjnego prezentowane są dwa stanowiska co do dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawek senackich. Zgodnie ze stanowiskiem pierwszym, poprawki nie mogą wykraczać poza wąsko rozumianą materię i zakres przekazanej Senatowi ustawy, co wynika z rozróżnienia inicjatywy ustawodawczej od prawa poprawki. Na gruncie tego poglądu, rozróżnić należy kwestie „szerokości” i „głębokości” poprawek senackich – mogą one w dowolny sposób modyfikować (usuwać, zmieniać lub rozwijać) treść przyjętej przez Sejm ustawy (kwestia „głębokości” poprawek), ale nie mogą prowadzić do wprowadzenia do ustawy zagadnień nowych (kwestia „szerokości” poprawek; tak np. L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, komentarz do art. 121 Konstytucji RP, s. 10–15). Zgodnie ze stanowiskiem przeciwnym, brak jest podstaw do szczególnej limitacji kompetencji Senatu, tym bardziej, że ograniczeń w tym zakresie nie przewiduje Konstytucja RP, która jednocześnie nie definiuje pojęcia „poprawki”. Brak jest też podstaw do przypisywania nadmiernej uwagi do faktu uchwalenia ustawy (a nie projektu ustawy) przez Sejm, co miałyby „zawęzać” pole działania Senatu. Wskazuje się także, że poprawki senackie mogą po prostu prezentować alternatywny sposób rozwiązania problemu uregulowanego w ustawie przekazanej przez Sejm (bogatego przeglądu stanowisk krytycznych dokonał P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 175–179). Podnoszone jest ponadto, że stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji

takiego uchybienia, stanowi poważne zagrożenie dla stabilności systemu prawnego (M. Chrzanowski, *Kompetencje ustawodawcze Senatu – zakres poprawek w praktyce ustrojowej i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5 (45), s. 69–72). Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny przychyliła się do stanowiska zawężającego materię poprawek senackich, to w jego orzecznictwie pojawia się motyw, zgodnie z którym „*Nie można (...) mówić o tym, że poprawki dotyczą spraw, które nie były rozpatrzone przez Sejm wówczas, gdy Senat proponuje alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii*” (orzeczenie z dn. 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK-ZU 1997 r., nr 3-4, poz. 35). Ważne jest natomiast, aby poprawki stanowiące alternatywne czy uzupełniające rozwiązanie problemu łączyły się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK-ZU 1999 r., nr 2, poz. 23).

Należy zwrócić uwagę na prezentowane w doktrynie stanowisko, zgodnie z którym art. 121 Konstytucji RP nie znajduje zastosowania jedynie do udzielania zgody na ratyfikację w trybie art. 90 (ale nie art. 89) Konstytucji RP (zob. np. K. Działocha, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, komentarz do art. 90 Konstytucji RP, s. 6). Skoro zaś w przypadku ratyfikacji umowy międzynarodowej w trybie przewidzianym w art. 89 Konstytucji RP, art. 121 znajduje zastosowanie, to oznacza to, że Senatowi przysługuje kompetencja do uchwalenia poprawek do takiej ustawy.

Trzeba również zauważyć, że również pojęcie „materii ustawy” nie posiada definicji legalnej. W doktrynie wskazuje się na dwa rozumienia tego terminu. Pierwsze, szersze, zakłada, że materię ustawy określa „*klasa spraw, do których odnosi się dana ustawa*”, węższe zaś – że jest to „*konkretne zagadnienie objęte unormowaniem tej ustawy*” (por. szerzej P. Chybalski, *Poprawka...*, s. 126–132 i cytowane tam stanowiska doktryny). Przyjęcie danego ze stanowisk determinuje dopuszczalny zakres poprawek Senatu.

## **II. DOPUSZCZALNOŚĆ UZUPEŁNIENIA USTAWY WYRAŻAJĄCEJ ZGODĘ NA RATYFIKACJĘ UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ O REGULACJE DOTYCZĄCE SPOSOBU WYKONANIA UMOWY**

W Konstytucji RP nie zostały zawarte szczegółowe wytyczne co do treści ustawy ratyfikującej umowę międzynarodową w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Ograniczenie prawodawczej funkcji Sejmu i Senatu w tym zakresie następuje jedynie w ramach ogólnych zasad ustrojowych, w tym zwłaszcza zasady poprawnej legislacji oraz funkcji, jaką pełnią ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych. Powyższe ograniczenia w dwojaki sposób kształtują granice dla omawianych umów.

Po pierwsze, w ramach omawianej kategorii ustaw niedopuszczalne jest uchwalanie przepisów, które uzależniałyby wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej od ziszczenia się warunku, udzielenia dodatkowej (odrębnej) zgody albo ziszczenia się innych zdarzeń prawnych. Ustawa nie może też zawierać przepisów, których treść budziłaby wątpliwości co do bezwarunkowości wyrażenia zgody na ratyfikację. Z uwagi na fakt, że skutkiem przyjęcia ustawy jest udzielenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, a przez to – związanie Rzeczypospolitej Polskiej jej treścią, to obowiązek udzielenia tej zgody w sposób kategoryczny i jednoznaczny wynika z zasady pewności prawa. Co więcej, art. 89 ust. 1 Konstytucji RP mówi o ratyfikacji „umowy międzynarodowej” i „zgodzie wyrażonej w ustawie”, a nie „umowach” i „ustawach”. W konsekwencji, niedopuszczalne jest rozłożenie (rozbitcie) procesu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy na kilka ustaw, czyli doprowadzenie do sytuacji, w której udzielenie zgody miałyby nastąpić w wyniku uchwalenia więcej, niż jednej ustawy.

Drugim ograniczeniem swobody parlamentu jest zakres merytoryczny ustawy. Przepisy ustawy muszą pozostawać w związku treściowym z umową międzynarodową, która ma zostać ratyfikowana. Swoboda obu izb parlamentu

w wykonywaniu funkcji prawotwórczej limitowana jest zasadą dobrej legislacji i określoności prawa. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konsekwencją tej zasady jest nakaz regulowania w jednym akcie prawnym wyłącznie kwestii treściowo powiązanych. Mając to na uwadze, umieszczanie w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przepisów jest dopuszczalne o tyle, o ile pozostają one w funkcjonalnym związku z umową międzynarodową.

W ocenie Opiniującego, przy uwzględnieniu ww. granic oraz pozostałych norm konstytucyjnych, które w sposób generalny regulują proces legislacyjny i kształtują treść stanowionego prawa, Sejm i Senat mogą w sposób nieskrępowany kształtować treść ustawy, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. O ile wspomniane treści pozostają w merytorycznym związku z ratyfikowaną ustawą, tj. dotyczą materii, której poświęcona jest ustawa, a jednocześnie nie warunkują ważności udzielenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, to – w ocenie Opiniującego – nie stoją w sprzeczności ani z funkcją kategorii ustaw, uregulowanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, ani z zasadą poprawnej legislacji. to – w ocenie Opiniującego – nie stoją w sprzeczności ani z funkcją kategorii ustaw, uregulowanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, ani z zasadą poprawnej legislacji.

### **III. DOPUSZCZALNOŚĆ UZUPEŁNIENIA USTAWY WYRAŻAJĄCEJ ZGODĘ NA RATYFIKACJĘ UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ W DRODZE POPRAWEK SENATU RP**

W ocenie Opiniujących, dopuszczalne jest wprowadzenie do ustawy o ratyfikacji umowy międzynarodowej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP materii, która ma na celu podkreślenie celów umowy oraz intencji państw-stron, w szczególności poprzez opatrzenie ustawy preambułą. Dotyczy to także sytuacji, w której kwestie te nie zostały uregulowane w ustawie uchwalonej przez Sejm i



przekazanej Senatowi w trybie art. 121 Konstytucji RP. Za tym stanowiskiem przemawiają następujące argumenty.

Na wstępie przypomnieć należy, że art. 121 Konstytucji RP znajduje zastosowanie również do ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem – samo wprowadzenie poprawek senackich uznać należy za dopuszczalne.

Co więcej, ustawa uchwalona przez Senat również jest ustawą – tak, jak ustawa uchwalona i przekazana do dalszych prac przez Sejm. Jakkolwiek pomiędzy szczegółowymi funkcjami Sejmu i Senatu występuje pewna asymetria, to obie izby parlamentu sprawują władzę ustawodawczą wspólnie. Konstytucja RP nie różnicuje w tym zakresie ustaw „senackich” i „sejmowych”. Na mocy art. 121 ust. 2 Konstytucji RP, Senatowi przysługuje prawo do uchwalenia poprawek do każdej przyjętej przez Sejm ustawy, a pozostałe jej przepisy nie wprowadzają ograniczeń co do zakresu merytorycznego poprawek, przy uwzględnieniu specyfiki danej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że poprawki Senatu muszą pozostawać w związku merytorycznym (treściowym) z materią regulowaną przez ustawę, co wynika z zasady dobrej legislacji. Jednocześnie, zakres poprawek determinowany jest przez zakres ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację (art. 89 ust. 1 Konstytucji RP), przy czym – jak zostało wyżej wskazane – w ustawie tego rodzaju dopuszczalne jest umieszczenie treści nawiązujących do przedmiotowej umowy międzynarodowej, a zwłaszcza jej aksjologii. Mając na względzie fakt, że władza ustawodawcza jest sprawowana przez Sejm i Senat wspólnie, a także fakt, że Konstytucja nie przewiduje ograniczeń co do zakresu poprawek senackich, przychylić się należy do poglądu, zgodnie z którym wystarczające jest, aby poprawki Senatu mieściły się w szeroko rozumianej materii przekazanej przez Sejm ustawy, z zastrzeżeniem uwag dotyczących materii i zakresu ustawy, wyrażonych w punkcie I. Formułą, która w sposób optymalny godzi wymogi w tym zakresie, ze specyfiką ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację (art. 89 ust. 1 Konstytucji RP) jest preambuła, zwyczajowo towarzysząca w polskim systemie prawnym aktom prawnym o szczególnym znaczeniu dla państwa i jego obywateli. Zaletą takiego rozwiązania

– z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji – jest fakt, iż opatrzenie przedmiotowej ustawy preambułą było rozważane podczas prac z projektem w Sejmie.

Poprawki wprowadzające wspomniane treści - mogące się przyczynić do poprawnego sposobu wykonania umowy międzynarodowej - nie sprawiają, że umowa zostaje ratyfikowana „warunkowo”. Nie uzależniają one ważności aktu wyrażenia zgody na ratyfikację od sposobu jej wykonania, jednak podkreślają cel umowy i zwracają uwagę na intencje państw-stron. Nie ulega zatem wątpliwości, że wprowadzenie omawianych poprawek nie wpływa na akt udzielenia bądź nieudzielenia zgody na ratyfikację. Istotne jest zatem, aby Senat, w drodze uchwalonych poprawek, nie ingerował w treść art. 1 ustawy (wyrażającego zgody na ratyfikację), ani nie uzależniał skutków wyrażonej w tym art. 1 zgody od innych zdarzeń.

---

## **VI. KONKLUZJE**

---

- 1. Przepisy Konstytucji nie określają treści ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Uwzględniając generalne wymogi w stosunku do uchwalanych ustaw, w tym zwłaszcza będące konsekwencją wynikającej z art. 2 zasady poprawnej legislacji oraz funkcji, jaką pełni ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy narodowej, w ramach ustawy niedopuszczalne jest uchwalenie przepisów, które uzależniałyby wyrażenie zgody na ratyfikację od warunku, udzielenia dodatkowej zgody lub skutkowałyby niejednoznacznością aktu udzielenia zgody. Przepisy te muszą ponadto pozostawać w merytorycznym związku z zakresem ustawy.**
- 2. Zakres merytoryczny poprawek, również uchwalanych przez Senat w trybie przewidzianym przez art. 121 ust. 2 Konstytucji RP,**

wyznaczony jest przez szeroko rozumianą materię ustawy będącej przedmiotem procesu legislacyjnego. Przepisy Konstytucji RP nie wprowadzają szczególnych ograniczeń dla zakresu poprawek senackich. W świetle art. 89 ust. 1 Konstytucji RP istotne jest jedynie, aby poprawki były związane treściowo z ratyfikowaną umową międzynarodową oraz aby nie prowadziły do wyrażenia zgody na jej ratyfikację w sposób warunkowy.

3. W szczególności możliwe jest uzupełnienie treści ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację poprzez uzupełnienie jej o preambułę odwołującą się do intencji i wartości przyświecających umawiającym się stronom umowy międzynarodowej.
4. Opiniujący zwraca uwagę na możliwość podjęcia przez Senat RP uchwały towarzyszącej wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, w której Senat wyrazi stanowisko dotyczące konieczności uregulowania w odrębnej ustawie kwestii związanych z wykonaniem ratyfikowanej umowy międzynarodowej, w tym również sposobu wydatkowania funduszy uzyskanych w drodze umowy lub w drodze innych zdarzeń prawnych będących następstwem zawarcia umowy, jak również kwestie kontroli wykonywania umowy.

**Skład Zespołu przygotowującego Ekspertyzę:**

1) dr hab. Ryszard Balicki; 2) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS, 3) prof. dr hab. Marek Chmaj, 4) dr hab. Radosław Grabowski, prof. UR; 4) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS; 5) prof. dr hab. Bronisław Sitek; 6) dr Tomasz Zalański.