

Tryb ratyfikacji umowy międzynarodowej

Autor tekstu: **Beata Szepietowska**

Opinia Beaty Szepietowskiej w sprawie trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej w świetle postanowień Konstytucji RP, ze szczególnym uwzględnieniem konkordatu (8 grudnia 1997 r., Warszawa)

I. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U Nr 78, poz. 483) stanowi w art. 133 ust. 1 pkt 1: "Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych **ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe**, o czym zawiadamia Sejm i Senat".

Ustawa zasadnicza wyróżnia wśród wszystkich umów ratyfikowanych przez Prezydenta takie, których **ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie** (art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2) w referendum - ust. 3) oraz pozostałe, **ratyfikowane bez udziału władzy ustawodawczej**.

W procedurze ratyfikacji drugiej kategorii umów, ustrojodawca (art. 89 ust. 2) nałożył na Prezesa Rady Ministrów obowiązek zawiadamiania Sejmu o zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie. Zasady ogłaszania umów tego rodzaju określa ustawa (art. 88 ust. 3, zd. drugie).

1. Interesujący nas katalog umów wymagających dla ratyfikacji uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie został ukształtowany w oparciu o zakres przedmiotowej regulacji tzn. materię stanowiącą treść umowy międzynarodowej.

Co zaś bardziej istotne, materialnoprawny charakter umowy, determinuje stosowanie odmiennej (zwykłej lub kwalifikowanej) procedury uchwalania ustaw wyrażających zgodę.

a) Jeżeli umowa międzynarodowa dotyczy (art. 89 ust. 1):

- **pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,**
- **wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,**
- **członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej,**
- **znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,**
- **spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy,**

to **ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację jest uchwalana w trybie właściwym dla uchwalenia każdej innej ustawy, tzn. zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów** (art. 120, zd. pierwsze).

b) Jeżeli zaś **Rzeczpospolita na podstawie umowy międzynarodowej przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach** (art. 90 ust. 1), to **wyrażenie zgody** na ratyfikację takiej umowy może nastąpić przy zastosowaniu **jednej z dwóch procedur** wskazanych w art. 90 ust. 2 i 3.

Pierwsza - to **uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy**. Tryb uchwalenia takiej ustawy jest wyraźnie odmienny niż procedura uchwalania pozostałych ustaw (art. 120, zd. pierwsze *in principio*), a podstawę prawną wprowadzonego zróżnicowania stanowi art. 120, zd. pierwsze *in fine* („chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”).

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację tego rodzaju umowy jest uchwalana przez **Sejm większością 2/3 głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez **Senat większością 2/3 głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 90 ust. 2).

Druga - to wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy **w referendum ogólnokrajowym** (art. 90 ust. 3), **którego wynik jest wiążący, jeżeli w referendum wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania** (art. 125).

O wyborze trybu wyrażenia zgody na ratyfikację **rozstrzyga Sejm w drodze uchwały, podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów** (art. 90 ust. 4).

2. Warto w tym miejscu zasygnalizować, że wybór opcji referendum ogólnokrajowego stawia (na gruncie Konstytucji) pytanie o formę prawną przedmiotu poddanego głosowaniu:

- czy będą to „klasycznie” sformułowane pytania referendalne (<jesteś „za” czy „przeciw”>);
- czy też projekt ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację, którego uchwalenie wskazuje na istnienie obok Sejmu, również - Narodu - jako podmiotu legitymowanego (wyjątkowo) do uchwalenia ustaw (co wynika z brzmienia art. 90 ust. 3: "Wyrażenie zgody (...) może być

uchwalone w referendum (...)).

Na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. Nr 99, poz. 487) można zaś wskazać następujące wątpliwości:

- czy art. 4 ust. 1, odwołujący się do art. 19 ust. 1 Małej Konstytucji (uchylonej) może być uznany za odwołanie do obowiązującego art. 125 oraz art. 90 ust. 1 w zw. z ust. 3 Konstytucji;
- jeśli tak, to zdecydowanie istotne wydaje się kategoryczne sformułowanie art. 4 ust. 2: "Sprawa będąca przedmiotem referendum (obecnie art. 125 i art. 90 ust. 1 w zw. z ust. 3 Konstytucji) nie może być ponownie poddana pod referendum przed upływem **4 lat od dnia jego przeprowadzenia**".

Wybór referendum jako formy wyrażenia zgody na ratyfikację umowy z art. 90 ust. 1 Konstytucji skłaniałby zatem do znowelizowania ustawy o referendum, ze szczególnym uwzględnieniem skutków prawnych, jakie powoduje niewyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita przekazuje kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (zwłaszcza w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej).

II. Ustalenie trybu właściwego dla ratyfikacji konkordatu jest - po pierwsze - wynikiem analizy materii, unormowanej w umowie międzynarodowej podpisanej w dniu 28 lipca 1993 r.

1. Zakres przedmiotowy konkordatu charakteryzuje przykładowo:
- **art. 10 - uznanie skutków cywilnych małżeństw kanonicznych**, wyraźnie zobowiązuje stronę państwową do dokonania koniecznych zmian w prawie polskim (nowelizacja ustaw: kodeks rodzinny i opiekuńczy, prawo o aktach stanu cywilnego, kodeks postępowania cywilnego).

Trzeba zatem uznać, że postanowienie powyższe należy do zakresu przedmiotowego, określonego w art. 89 ust. 1 pkt 5 (sprawy uregulowane w ustawie), co oznacza, że ratyfikacja konkordatu musi być poprzedzona wyrażeniem zgody w ustawie;

- **art. 15 ust. 3 - dotacja państwa na rzecz Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie**. Przepis ten również wypełnia dyspozycję z art. 89 ust. 1 pkt 5 (nowelizacja ustawy budżetowej), choć w razie przyjęcia innej opcji może uzasadnić powołanie jako podstawy art. 89 ust. 1 pkt 4 (znaczące obciążenie państwa pod względem finansowym).

- **kwestie sposobu rozciągnięcia gwarancji wolnościowych konkordatu na inne kościoły i związki wyznaniowe**, aby znalazły się w takiej samej sytuacji prawnej jaką dla Kościoła katolickiego stwarza konkordat, wypełniają dyspozycję art. 89 ust. 1 pkt 2 (wolności, prawa lub obowiązki obywateli określone w Konstytucji).
Konkludując, **zakres materii unormowanych w konkordacie uzasadnia - w oparciu o art. 89 ust. 1 pkt. 2, 4, 5 Konstytucji - uzależnienie ratyfikacji tej umowy od uprzedniego wyrażenia zgody w ustawie.**

Uchwalenie ustawy winno nastąpić w trybie określonym przez art. 120 (zd. pierwsze *in principio*) Konstytucji tzn. **zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów**. Ustrojodawca stanowiąc bowiem o tego rodzaju ustawie, nie skorzystał z możliwości ustalenia innej większości wymaganej dla jej uchwalenia (zgodnie z art. 120, zd. pierwsze *in fine*).

2. Optując za stosowaniem przy ratyfikacji konkordatu procedur określonych w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji, należy przekonująco argumentować w sprawie:
- uznania (art. 25 ust. 4) Kościoła katolickiego za organizację międzynarodową lub Stolicę Apostolską za organ międzynarodowy,
- uzasadnienia, iż 3w wyniku ratyfikacji konkordatu Rzeczpospolita Polska przekazuje (jednemu z tych podmiotów) kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1).

Spełnienie powyższych wymogów stanowi *conditio sine qua non* uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację w trybie art. 90 ust. 2 lub uchwalenia zgody na drodze referendum ogólnonarodowego - art. 90 ust. 3, gdyż ust. 2 tego artykułu *expressis verbis* wskazuje tylko jeden rodzaj umowy międzynarodowej tzn. "(...) **o której mowa w ust. 1** (...)", wobec którego przepisy te znajdują zastosowanie.
Ponieważ literalna wykładnia postanowień art. 89 i 90 Konstytucji nie prowadzi - w naszej ocenie - do aprobaty powyższej opcji, a równocześnie nie znamy prawnych przesłanek tego

stanowiska, sygnalnie odniesiemy się tylko do aspektu podmiotowego umowy (konkordatu). Zdaniem J. Czaji "Kościół rzymskokatolicki jest organizacją działającą na nieograniczonym (w przeciwieństwie do państw działających w określonych granicach) obszarze, obejmującą swą jurysdykcją osoby (wiernych) we wszystkich krajach świata. Tak więc, Kościół rzymskokatolicki obejmuje zakresem oddziaływania osoby znajdujące się w zasięgu suwerenności władzy państw (...). Nawet realizując cele religijne, Kościół rozporządza określonym potencjałem społeczno-ekonomicznym, materialnym. W związku z tym państwo nie może uznać, że Kościół jest suwerenem w zakresie tych spraw (które przecież dotyczą stosunków społecznych na obszarze danego państwa), a idąc dalej - **państwo nie może uznać podmiotowości międzynarodowej Kościoła**, ponieważ stworzyłoby to uprawnienia do traktowania całego tego potencjału, na który oddziałuje Kościół, za podlegający suwerenności Kościoła rzymskokatolickiego. **Brak jest z resztą przekonującej praktyki międzynarodowej świadczącej o tym, że państwa uznają lub choćby *implicite* traktują Kościół rzymskokatolicki jako podmiot prawa międzynarodowego"** [1].

Biorąc pod uwagę powyższe, wypada tym samym stwierdzić, że w świetle art. 90 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 4 Konstytucji, **Kościół katolicki nie może być uznany za podmiot prawa międzynarodowego (tym bardziej organizację międzynarodową), którą cechuje zdolność traktatowa**, przejawiająca się np. w wykonywaniu kompetencji organów państwowych w sprawach przekazanych umową. **Stolica Apostolska** - w rozumieniu J. Czaji - **jest suwerennym podmiotem prawa międzynarodowego, odmiennym od państwa i innych podmiotów** (np. organizacji międzynarodowych).

Jako instytucja bezterytorialna (z siedzibą na terenie Państwa Watykańskiego) ma powszechnie uznane przez państwa atrybuty podmiotowości międzynarodowej, które zapewniają jej możliwość uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych na zasadzie niezależności. Formą dorozumianego uznania podmiotowości międzynarodowej Stolicy Apostolskiej są **zawierane z nią przez państwa umowy międzynarodowe dwustronne** - o treści kościelnej i pozakościelnej - i **wielostronne**.

Przytoczone wyjaśnienia jednoznacznie przemawiają **za niemożnością traktowania Stolicy Apostolskiej jako organu międzynarodowego** (ale również organizacji międzynarodowej - w rozumieniu posiadania podmiotowości prawnomiędzynarodowej). Stąd też, wykładnia art. 90 ust. 1 Konstytucji, musi prowadzić do uznania Stolicy Apostolskiej za stronę umowy, ale nie podmiot, któremu Rzeczpospolita powierza wykonywanie kompetencji organów państwa. W naszej ocenie, nawet pobieżnie przedstawiona merytoryczna argumentacja (bowiem tematem opinii jest procedura ratyfikacji) dezawuuje pogląd o wyrażaniu zgody na ratyfikację konkordatu w trybie określonym przez art. 90 ust. 2 lub 3 Konstytucji.

III. Ostatni problem wynika z pytania, czy tryb z art. 89 (wyrażenie zgody na ratyfikację w ustawie) wyłącza stosowanie art. 133 ust. 2 Konstytucji (Prezydent przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją). Prezydent jako jedyny podmiot zyskał legitymację do wnioskowania o zbadanie konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem (tzw. kontrola prewencyjna z art. 122 ust. 3, zd. pierwsze).

Właściwość Trybunału Konstytucyjnego obejmuje tym samym **kontrolę ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej** (art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2), podobnie jak kontrolę wszystkich ustaw przed ich podpisaniem, wedle kryteriów: **treści, kompetencji oraz dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu** (...) (art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643)).

Nie tracą na aktualności wnioski zawarte w uchwale wykładniczej Trybunału [2] z dnia 30 listopada 1994 r. (W. 10/94), zgodnie z którymi:
- skoro na treść ustawy upoważniającej składa się - w zasadzie wyłącznie - udzielenie upoważnienia do ratyfikacji, to TK może nie tylko np. badać, czy udzielono je **właściwemu organowi**, ale także, czy przyzwolenie dokonania ratyfikacji umowy nie oznacza przyzwolenia na wprowadzenie do polskiego systemu prawnego **samowykonalnych norm** wynikających z umowy międzynarodowej a **sprzecznych z Konstytucją**,
- kompetencja TK do dokonania takiego badania wynika z charakteru ustawy upoważniającej (kompetencyjnej), której treścią jest nie tylko wskazanie organu upoważnionego do działania,

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl