

UCHWAŁA*
Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 30 listopada 1994 r.
(Sygn. W. 10/94)

w sprawie wykładni art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki – sprawozdawca
Stefan Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca
Janusz Trzeciński
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 26 października oraz 15, 23 i 30 listopada 1994 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 109, poz. 470, zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213), wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 1 tej ustawy, przez przyjęcie, że:

1. Aktem ustawodawczym (normatywnym) w rozumieniu tego przepisu jest także określona w art. 33 ust. 2 in fine Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426) ustawa upoważniająca Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej pociągającej za sobą obciążenia finansowe lub konieczność zmian w ustawodawstwie,

oraz w razie udzielenia twierdzącej odpowiedzi na pytanie sformułowane w pkt 1, że:

2. Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do orzeczenia na podstawie art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, że ustawa upoważniająca Prezydenta RP do ratyfikacji umowy:

- jest niezgodna z art. 1 przepisów konstytucyjnych lub innymi przepisami ustawy zasadniczej (Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.), jeżeli upoważnia

* Tekst sentencji – Dz.U. z 1994 r. Nr 132, poz. 684.

Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej zawierającej postanowienia sprzeczne z Konstytucją lub wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi RP,

- jest niezgodna z art. 1 przepisów konstytucyjnych, jeżeli upoważnia Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej zobowiązującej państwo polskie do dokonania zmian w ustawodawstwie RP sprzecznych z Konstytucją lub naruszających spójność systemu prawnego, bądź poszczególnych jego części,

ustalił

1. Ustawa wyrażająca upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej, określona w art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) jest aktem ustawodawczym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213) podlegającym kontroli zgodności z Konstytucją.

2. Trybunał Konstytucyjny, badając na podstawie art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustawę o której mowa w pkt 1, jest właściwy do orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy wyrażającej upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej także wtedy, gdy ustawa ta wyraża upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej zawierającej normy samowymagalne niezgodne z Konstytucją.

3. Trybunał Konstytucyjny nie może orzec o niezgodności z Konstytucją ustawy, o której mowa w pkt 1, tylko z tego powodu, że wyraża ona upoważnienie do ratyfikowania umowy międzynarodowej zawierającej postanowienia sprzeczne z wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi Rzeczypospolitej Polskiej bądź zobowiązującej państwo polskie do dokonania w ustawodawstwie zmian, które mogą być sprzeczne z obecnie obowiązującą Konstytucją lub mogą naruszyć spójność systemu prawa bądź poszczególnych jego części.

Uzasadnienie

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadniając wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zauważył, że system prawny RP coraz szerzej otwiera się na prawodawstwo międzynarodowe, czego oczywistą konsekwencją staje się konieczność dostosowywania prawa wewnętrznego do zawartych umów. Rodzi to szereg pytań w sprawie sposobu zawierania owych umów oraz zasad wprowadzania ich do wewnętrznego porządku prawnego a także granic swobody kontraktowania. W szczególności – podkreślił Rzecznik – należy odpowiedzieć na pytanie, czy zobowiązania zawarte w ratyfikowanej umowie, a naruszające ewentualnie normy Konstytucji RP lub wcześniejsze międzynarodowe zobowiązania Polski, i to zwłaszcza o charakterze uniwersalnym, mogą być kwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym przez zaskarżenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację?

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jak każda ustawa, podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego po jej opublikowaniu w Dzienniku Ustaw. Zdaniem Rzecznika “Trybunał badając formalnie ustawę upoważniającą, materialnie musi oczywiście badać umowę międzynarodową oceniając, czy organy ustawodawcze mogły zaakceptować jej treść ze względu na Konstytucję”. Podziela przy tym pogląd Sądu Najwyższego, że “uchwalenie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej oznacza transformację traktatu w prawo krajowe o randze ustawowej” (uchwała składu 7 sędziów z dnia 12 czerwca 1992 r., III CZP 48/92, OSNCP 1992, Nr 10, poz. 179, s. 65).

Rzecznik podkreślił iż ma świadomość, że zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunał nie uznaje swej właściwości dla oceny zgodności ustawodawstwa wewnętrznego z umowami międzynarodowymi i w konsekwencji może uznać brak kompetencji dla oceny umowy międzynarodowej z ustawodawstwem wewnętrznym. Na taką wątpliwość – podkreśla Rzecznik – trzeba jednak odpowiedzieć negatywnie, bowiem w istocie chodzi o badanie zgodności wynikających z umowy zmian w ustawach z Konstytucją, skoro zgoda na ratyfikację oznacza – wedle powołanego poglądu Sądu Najwyższego – transformację traktatu w prawo wewnętrzne rangi ustawowej.

Upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej udzielone w ustawie wydanej na podstawie art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej – zdaniem Rzecznika – “w żadnym razie nie może zawierać zgody na zmianę Konstytucji”. Ustawa powodująca zmianę Konstytucji musi mieć charakter ustawy konstytucyjnej, a więc przyjętej w innym trybie (art. 106 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.). Prezentuje pogląd, że przyjęcie zobowiązania zmiany Konstytucji przez wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, powinno być oceniane jako działanie niekonstytucyjne i podlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

W części końcowej uzasadnienia Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że przedmiotem wniosku nie jest ocenianie konstytucyjności żadnego konkretnego aktu, co zresztą przed publikacją w Dzienniku Ustaw w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej, tj. gdyby ustawa ratyfikacyjna budziła wątpliwości Prezydenta RP, natomiast w trybie powszechnie obowiązującej wykładni pragnie uzyskać odpowiedź, czy w obecnie obowiązującym stanie prawnym ustawowo potwierdzone zobowiązanie międzynarodowe pozostające w sprzeczności z Konstytucją podlega, czy też nie, kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

2. W sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wypowiedział się również Prokurator Generalny, który przedstawił następujące stanowisko:

1) aktem ustawodawczym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym mogącem podlegać kontroli co do zgodności z Konstytucją jest także, określona w art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., ustawa upoważniająca Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej;

2) poprzez badanie konstytucyjności ustawy upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej Trybunał Konstytucyjny – pośrednio – może kontrolować konstytucyjność takiej umowy.

Uzasadniając swoje stanowisko Prokurator Generalny stwierdził, że w momencie wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie budziło wątpliwości, że kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny nie podlegają umowy międzynarodowe, nawet jeżeli były ratyfikowane i ogłaszane w Dzienniku Ustaw. W okresie międzywojennym umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie ustawy upoważniającej Prezydenta do ich ratyfikacji i ogłaszane w Dzienniku Ustaw traktowano jako akty, które w drodze transformacji stały się częścią krajowego porządku prawnego, chociaż wyrażano w doktrynie również poglądy, że traktaty międzynarodowe obowiązują z mocy własnej (*ex proprio vigore*). Ten ostatni pogląd utrzymywał się również pod rządami Konstytucji z 1952 r. mimo, że ta ustawa zasadnicza nie przewidywała współdziałania Sejmu w ratyfikowaniu umów międzynarodowych. Nowela do Konstytucji z dnia 7 kwietnia 1989 r. przywróciła obowiązek uzyskiwania uprzedniej zgody Sejmu na ratyfikację przez Prezydenta niektórych umów międzynarodowych. Aktualnie obowiązujący art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Jeszcze wyraźniej stanowi, że ratyfikacja niektórych umów międzynarodowych wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie.

Prokurator Generalny powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (w sprawach K. 8/91 i U. 6/92) wyraził pogląd, że Rzeczpospolita Polska jest związana umowami międzynarodowymi od momentu ich ratyfikacji i przytoczył poglądy doktryny, według których umowy międzynarodowe powinny być stosowane przez sądy *ex proprio vigore*, bez konieczności transformacji. Odnosząc się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich Prokurator Generalny stwierdził, “iż określona w art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. ustawa upoważniająca Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej – tak jak każda inna – należy do kategorii aktów ustawodawczych, których zgodność z Konstytucją może kontrolować Trybunał Konstytucyjny”, przy czym Trybunał Konstytucyjny “badając formalnie ustawę upoważniającą do ratyfikacji, może materialnie kontrolować umowę międzynarodową”. Dla poparcia tej ostatniej tezy (tzn. materialnej kontroli traktatu międzynarodowego) powołał się na pogląd niektórych przedstawicieli doktryny którzy uważają, że kontrola ta dotyczyć winna tego, czy organy ustawodawcze mogły zaakceptować treść umowy ze względu na Konstytucję.

Prokurator Generalny uważa, że pośrednia możliwość badania zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją poprzez badanie zgodności z Konstytucją ustawy upoważniającej do ratyfikacji tejże umowy dopuszczalna jest zarówno przy przyjęciu, iż ratyfikacja umowy przekształca ją w akt ustawodawczy, jak i przyjęciu obowiązywania umowy *ex proprio vigore*. Trybunał Konstytucyjny badając zgodność z Konstytucją ustawy upoważniającej do ratyfikacji musi zbadać treść umowy i ustalić, czy badana ustawa – w konsekwencji – rozstrzyga o obowiązywaniu w polskim porządku prawnym aktu prawnego zgodnego bądź sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przy czym punktem centralnym wniosku jest pojęcie “aktu ustawodawczego, podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego. “ Przepis art. 4 ust. 1 jest jednym z wielu przepisów

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zawierających pojęcie “aktu ustawodawczego”, ale wyjaśnienie tego terminu zawiera art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Według literalnego brzmienia pkt 1 wniosku Rzecznik zmierza do objęcia terminem aktu ustawodawczego “także określonej w art. 33 ust. 2 in fine Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 425) ustawy upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej pociągającej za sobą obciążenia finansowe lub konieczność zmian w ustawodawstwie”.

W przypadku podzielenia przez Trybunał poglądu Rzecznika, wyrażonego w pkt I wniosku, domaga się on ustalenia – w ramach wykładni art. 4 ust. 1 – że Trybunał Konstytucyjny “jest właściwy do orzeczenia na podstawie art. 7 ustawy” niekonstytucyjności takiej ustawy ratyfikacyjnej (str. 2 wniosku).

Powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dotyczy jednakże trybu, kierunków i skutków postępowania Sejmu z orzeczeniami Trybunału dotyczącymi aktów ustawodawczych i nie stanowi podstawy orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Art. 7 ust. 1 traktuje jedynie o obowiązku przedkładania Sejmowi (i ewentualnie Prezydentowi) orzeczeń przez Prezesa Trybunału, natomiast kompetencja Prezesa Trybunału wynika z art. 7 ust. 2 ustawy w świetle wykładni przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 października 1993 r. (sygn. W. 6/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 51, str. 495 i nast.).

2. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że ustawa wyrażająca upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji (zwana dalej ustawą upoważniającą), jest aktem ustawodawczym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i dalszych przepisów tej ustawy. Skoro bowiem art. 33 Małej Konstytucji (w odróżnieniu od poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 2 Konstytucji RP w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 7 kwietnia 1989 roku) wprowadził wymóg udzielania upoważnienia w formie ustawy i skoro ustawa ta dochodzi do skutku w konstytucyjnie przewidzianym trybie ustawodawczym, to nie ma podstaw by przyjąć, iż Mała Konstytucja wyłączyła “ustawy upoważniające” z ogólnego pojęcia ustawy. Ponieważ zaś pojęcie “aktu ustawodawczego” używane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym obejmuje w każdym razie wszystkie “ustawy”, to odnosić się ono musi także do “ustaw upoważniających,” o których mowa w art. 33a Małej Konstytucji.

Nie zmienia to faktu, że ustawa wyrażająca upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej jest ustawą specyficzną, należącą do podobnej kategorii, jak ustawa upoważniająca Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23 Małej Konstytucji – podobieństwa i różnice pomiędzy tymi kategoriami ustaw nie należą do zakresu niniejszych rozważań). Specyfika ustawy upoważniającej wyraża się m. in. w tym, że ustawa taka posiada bardzo ograniczony zakres unormowania (jej tekst ograniczać się może do klauzuli “upoważnia się Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikowania umowy...” oraz – ewentualnie – do określenia daty wejścia ustawy w życie) oraz implicite ograniczony czas wykonywania (ustawa ta zostaje zrealizowana z chwilą wykonania przewidzianego w niej upoważnienia, tj. w momencie ratyfikowania przez Prezydenta umowy międzynarodowej).

Ustawa upoważniająca ma moc prawną niższą od Konstytucji (ustaw konstytucyjnych), a tym samym musi być z nią zgodna. Nie można zatem wykluczyć możliwej sprzeczności z Konstytucją ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej.

3. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, iż badanie zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją jest obowiązkiem wszystkich organów państwowych biorących udział w procesie ich dochodzenia do skutku. Jest to konstytucyjny obowiązek organów rządowych negocjujących treść umowy i dokonujących jej podpisania, parlamentu przyjmującego ustawę upoważniającą do ratyfikowania tej umowy oraz Prezydenta dokonującego ratyfikacji tej umowy. Nie jest przedmiotem niniejszej wykładni ustalanie wszystkich sytuacji, gdy zobowiązania wynikające z umowy międzynarodowej okażą się niezgodne z Konstytucją. Już w tym miejscu stwierdzić jednak należy, że umowa, której treścią jest zobowiązanie się państwa do dokonania w przyszłości określonych zmian ustawodawczych, nie może być, z samej swojej istoty, sprzeczna z Konstytucją (szerzej zob. pkt 6 uzasadnienia). Dalsze rozważania o sprzeczności umowy międzynarodowej z Konstytucją nie odnoszą się więc do takiej sytuacji.

Jeżeli jednak umowa międzynarodowa jest – z innych powodów – niezgodna z Konstytucją, to podpisanie takiej umowy, wyrażenie upoważnienia do jej ratyfikowania, a także jej ratyfikowanie jest naruszeniem Konstytucji i pociąga za sobą wszelkie skutki, jakie prawo łączy z naruszeniami Konstytucji przez poszczególne organy państwowe. Gdy chodzi o parlament, to jest oczywiste, że pełne rozumienie i ocena ustawy upoważniającej, wobec jej blankietowego, odsyłającego charakteru – wymaga znajomości przez parlament konkretnej umowy międzynarodowej, do której ratyfikacji ustawa ta upoważnia. Wynika to z faktu, iż ratyfikację poprzedza podpisanie danej umowy przez przedstawicieli Państwa – Strony. Zarazem, umowa międzynarodowa nie stanowi integralnej części ustawy ratyfikacyjnej, lecz jest publikowana jako odrębny, samoistny akt normatywny dopiero po jej ratyfikowaniu przez Prezydenta. Troska o zgodność z Konstytucją umowy międzynarodowej, o której mówi art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej, obciąża na różnym etapie postępowania: rząd, Sejm i Prezydenta.

Analiza treści umowy w parlamencie, po podpisaniu umowy a przed uchwaleniem ustawy upoważniającej (i przed samą ratyfikacją), jest konieczna co najmniej z dwu względów: po pierwsze, Sejm (i Senat) musi ustalić, czy konkretna umowa merytorycznie należy do tej kategorii umów, których ratyfikacja i wypowiedzenie wymaga ustawowego upoważnienia po myśli art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej; po drugie, Sejm w trybie głosowania nad ustawą upoważniającą decyduje, czy aprobuje treść danej umowy i wynikające z niej zobowiązania dla Polski, w tym także konsekwencje dla wewnętrznego porządku prawnego.

Zarazem jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż kompetencja do badania konstytucyjności umów międzynarodowych jako takich pozostaje poza zakresem jego właściwości. Kiedy organ państwowy ma wyznaczoną mu przez prawo kompetencję, a “z konstytucyjnej zasady legalności jak również z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać...,” (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., W. 7/94, OTK 1994, cz. I, s. 211-212).

Art. 33a ust. 1 przepisów konstytucyjnych zalicza do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego kontrolę “ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych

organów państwowych”. Z jednej strony oznacza to objęcie kognicją Trybunału wszystkich ustaw i to ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, z drugiej jednak strony nie pozwala na odniesienie tej kognicji do umów międzynarodowych, które w polskim systemie źródeł prawa nie mogą być traktowane ani jako “ustawy,” ani jako inne akty organów państwowych.

Powyższe ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego jest jedną z pozostałości uregulowań przyjętych w poprzednim systemie ustrojowym. Wielokrotnie było też ono przedmiotem krytyki i – jak wynika z projektów rozpatrywanych obecnie przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego – może ono zostać usunięte w przyszłej Konstytucji Rzeczypospolitej. De lege lata jednak uznać należy, że Trybunałowi Konstytucyjnemu nie przysługuje kompetencja do badania konstytucyjności umowy międzynarodowej jako takiej, a więc że bezpośredni zarzut sprzeczności umowy międzynarodowej z Konstytucją nie może być przedmiotem wniosku (pytania prawnego) kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 11 i art. 22-25 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

4. Niesporna jest natomiast kognicja Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności ustaw upoważniających, o których mowa w art. 33a Małej Konstytucji. Kontrola ta dokonywana jest – tak jak i kontrola wszelkich aktów normatywnych – z punktu widzenia kryteriów wskazanych w art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlega więc dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania ustawy upoważniającej, np. w odniesieniu do konstytucyjnych uprawnień Senatu do udziału w procedurze ustawodawczej (orzeczenie z dnia 23 listopada 1993 r., K. 5/93, OTK w 1993, cz. II., s. 376 i n.).

Trybunał Konstytucyjny jest dalej obowiązany zbadać kompetencję do wydania ustawy upoważniającej, a przypomnieć należy, że uzależnienie dopuszczalności ratyfikowania umowy międzynarodowej od uprzednio uchwalonej ustawy upoważniającej ma charakter wyjątku: w myśl art. 33 ust. 1 Małej Konstytucji, ratyfikowanie (i wypowiedzianie) umów międzynarodowych stanowi kompetencję Prezydenta, który ma tylko obowiązek powiadamiania Sejmu i Senatu o dokonanych ratyfikacjach (wypowiedzeniach) umów międzynarodowych. Wyjątkowy charakter wymagania ustawy upoważniającej znajduje wyraz w wyliczeniu w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji materii, w których konieczne jest uchwalenie takiej ustawy. Należy przyjąć, że wyliczenie to ma charakter enumeratywny, a więc Konstytucja nie dopuszcza uchwalania ustaw upoważniających w stosunku do umów międzynarodowych, które nie dotyczą granic Państwa bądź sojuszków obronnych ani nie pociągają za sobą obciążeń finansowych lub konieczności zmian w ustawodawstwie. Uchwalenie ustawy upoważniającej w odniesieniu do umowy nie zawierającej wskazanych powyżej treści byłoby naruszeniem art. 33 Małej Konstytucji.

Już na tym etapie kontroli niesporne jest, że pełne rozumienie i ocena danej ustawy upoważniającej wymaga znajomości przez Trybunał Konstytucyjny konkretnej umowy międzynarodowej, do której ratyfikacji upoważnia ustawa upoważniająca. Bez dokonania analizy treści umowy międzynarodowej niemożliwe jest bowiem ustalenie, czy należy ona do kategorii umów, które podlegają parlamentarnej akceptacji wyrażonej w formie ustawy.

5. Kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlega wreszcie treść ustawy upoważniającej, czy raczej treść norm prawnych w tej ustawie zawartych. Niesporne jest, że skoro na treść

ustawy upoważniającej składa się – w zasadzie wyłącznie – udzielenie upoważnienia, Trybunał Konstytucyjny może np. badać, czy udzielono je właściwemu organowi.

Trybunał Konstytucyjny jest jednak zdania, że materialna kontrola treści ustawy upoważniającej sięga znacznie dalej i wymaga zbadania, czy przyzwolenie dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej nie oznacza przyzwolenia do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego samowymagalnych norm wynikających z umowy międzynarodowej a sprzecznych z Konstytucją.

Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania takiego badania wynika z charakteru ustawy upoważniającej. Jest to ustawa kompetencyjna, której treścią jest nie tylko wskazanie organu upoważnionego do działania, ale też wskazanie materialnej treści tego działania, tj. wskazanie umowy międzynarodowej, która w wyniku upoważnienia wyrażonego w ustawie może zostać ratyfikowana. Rzeczywista zawartość normy kompetencyjnej zawartej w ustawie upoważniającej obejmuje nie tylko elementy formalne, ale i element materialny, to znaczy przyzwolenie na ratyfikowanie umowy o określonej treści. Skoro parlament ma prawo i obowiązek dokonać pełnej analizy tekstu umowy, to istotą udzielonego przez niego upoważnienia jest zaakceptowanie treści w umowie tej zawartych. Jeżeli zaś przyjąć – jak to wskazano wyżej – że związanie Państwa Polskiego umową międzynarodową zawierającą normy samowymagalne sprzeczne z Konstytucją jest naruszeniem Konstytucji, to także upoważnienie do takiego związania traktować należy jako naruszenie Konstytucji. Analiza treści ustawy upoważniającej musi być tym samym dokonywana poprzez analizę treści umowy międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy. Trybunał nie dokonuje tu kontroli umowy jako takiej, a bada tylko materialną zawartość upoważnienia zawartego w ustawie, właściwym przedmiotem jego badania jest więc ustawa.

Właściwość Trybunału Konstytucyjnego do badania – w procedurze kontroli norm – tego naruszenia wynika z powiązania art. 33a ust. 1 przepisów konstytucyjnych i art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji. Zgodzić się należy, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego z 1982 r. było pozostawienie bezpośredniej kontroli umów międzynarodowych poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Zgodzić się też należy, że intencję tę wyrażono w przepisach w sposób na tyle wyraźny, że – mimo późniejszej zmiany ustroju – nie jest obecnie możliwe traktowanie umów międzynarodowych ani jako podstawy (punktu odniesienia) kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny (np. orzeczenie z dnia 7 stycznia 1992 roku, K. 8/91, OTK w 1992, cz. I, s. 83-84), ani jako przedmiotu tej kontroli. Stan prawny z lat osiemdziesiątych uległ jednak prawdzie, że tylko częściowej – zmianie wraz z wejściem w życie Małej Konstytucji. Nie tylko potwierdziła ona (istniejące od 1989 roku) prawo parlamentu do wstępnego akceptowania niektórych umów międzynarodowych, ale też – co było elementem nowym – przewidywała dokonywanie tej akceptacji w formie ustawy. Tym samym Mała Konstytucja rozszerzyła pojęcie “ustawy” na nowy zakres materii, który nie istniał w 1982 roku, gdy do ówczesnej Konstytucji wprowadzono art. 33a. Założenie racjonalności działania ustawodawcy nakazuje uznać, że nowe, rozszerzone pojęcie ustawy odnosi się jednolicie do wszystkich obowiązujących norm konstytucyjnych. Odnosi się więc także do art. 33a przepisów konstytucyjnych, w tych wszystkich jego fragmentach, gdzie posługuje się on terminem “ustawa”. Skoro Trybunał ma kognicję do badania ustaw upoważniających (tak jak i wszelkich innych ustaw) i skoro materialna treść normy upoważniającej zawartej w tej ustawie odnosi się także do norm zawartych w umowie międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy, to ograniczenia zakresu kontroli Trybunału byłyby dopuszczalne tylko, gdyby wynikały wyraźne z postanowień obowiązującego prawa. W braku takich postanowień należy przyjąć, że konstytucyjna kompetencja Trybunału do

badania zgodności ustaw z Konstytucją kryje w sobie uprawnienie do dokonywania tej kontroli w pełnym zakresie, a więc w odniesieniu do wszystkich elementów treściowych norm w ustawie zawartych.

Podkreślić raz jeszcze należy, że chodzi tu tylko o kontrolę ustawy upoważniającej, a nie kontrolę samej umowy międzynarodowej jako takiej. Z tego właśnie względu nie byłby uzasadniony zarzut, że kontrola odnosi się do norm umowy, która jeszcze nie została ratyfikowana, a więc, że mamy do czynienia ze szczególnym rodzajem kontroli uprzedniej, do czego Trybunał nie ma kognicji bez szczególnego upoważnienia konstytucyjnego (np. art. 18 ust. 4 i art. 23 ust. 6 Małej Konstytucji). Treścią ustawy upoważniającej jest bowiem udzielenie Prezydentowi przyzwolenia (kompetencji) do określonego działania i to przyzwolenie nabiera mocy prawnej wraz z wejściem w życie ustawy. Jeżeli zatem udzielenie tego przyzwolenia było sprzeczne z Konstytucją, to do naruszenia Konstytucji dochodzi już w momencie tego udzielenia a więc – *ex definitione* – przed ewentualnym dokonaniem ratyfikacji przez Prezydenta.

6. Uznanie, że badanie konstytucyjności ustawy upoważniającej nie może abstrahować od treści umowy międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy, nie przesądza jeszcze zakresu tej kontroli. Trybunał Konstytucyjny zaznacza na wstępie, iż nie ma możliwości ustalania wykładni poza granicami wniosku i dlatego swoje wywody odnosi tylko do umów rzutujących na polskie ustawodawstwo. Trybunał nie zajmuje się natomiast innymi umowami, o których mowa w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji. Według wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich niekonstytucyjność ustawy upoważniającej zachodzić będzie wówczas, gdy upoważni ona Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej zawierającej postanowienia:

- sprzeczne z Konstytucją;
- sprzeczne z wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi RP;
- zobowiązujące państwo polskie do dokonania zmian w ustawodawstwie sprzecznych w Konstytucją;
- zobowiązujących państwo polskie do dokonania zmian w ustawodawstwie naruszających spójność systemu prawa lub poszczególnych jego części.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozumowanie to tylko częściowo znajduje podstawy na gruncie obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej.

Konstytucja nie zakazuje zawierania umów międzynarodowych, które byłyby sprzeczne z wcześniej obowiązującymi Polskę innymi umowami międzynarodowymi. Związanie się Polski nową umową międzynarodową, sprzeczną (niespójną) z wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi naszego państwa stanowiłoby naruszenie prawa międzynarodowego, nie może jednak być traktowane jako naruszenie Konstytucji, bo Konstytucja w ogóle tych spraw nie reguluje.

Konstytucja nie zakazuje też zawierania umów międzynarodowych, w których zawarte jest zobowiązanie do dokonania w przyszłości zmian w ustawodawstwie i to – w zasadzie – niezależnie od treści tych zmian. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił w tym względzie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich. Przy przyjęciu tego stanowiska, za sprzeczne z

Konstytucją należałoby również uznać upoważnienie Prezydenta do ratyfikacji jakiejkolwiek umowy, zobowiązującej następnie Polskę (jako stroną umowy) do dostosowania swego dotychczasowego prawodawstwa wewnętrznego do standardów, wymogów, czy wprost treści postanowień umownych. Przykładowo, konsekwencją podzielenia tych poglądów musiałoby być uznanie za sprzeczną z Konstytucją ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy, zawierającej takie postanowienie, jak art. 2 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych:

“Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się podjąć, zgodnie z własnym trybem konstytucyjnym i postanowieniami niniejszego Paktu, odpowiednie kroki mające na celu przyjęcie tego rodzaju środków ustawodawczych lub innych, jakie okażą się konieczne w celu realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie, jeżeli nie jest to już przewidziane w obowiązujących przepisach prawnych lub w inny sposób” (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, załącznik).

Przykładów takich zresztą można dać wiele.

Odnosząc się do fragmentu uzasadnienia wniosku Rzecznika Trybunał Konstytucyjny uznał za niewystarczające powołanie się na treść uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 1992 r. (III CZP 48/92, OSN CP z 1992 r. Nr 10, poz. 179). Stanowisko Sądu Najwyższego wymaga uzupełnienia o trafne stwierdzenie, zawarte w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r. w sprawie K. 8/91:

“Rzeczpospolita Polska przez ratyfikowanie Paktów (umów) jest nimi związana, wobec czego powinny one być stosowane, w tym także przez sądy i to na zasadzie *priori vigore*, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy (Paktu) międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samowykonalny” (OTK w 1992 r. cz. I, str. 84).

Jest to co innego, niż postulowane we wniosku Rzecznika rozszerzenie kompetencji Trybunału i stwierdzenie, iż: “w istocie chodzi o badanie przez TK zgodności wynikających z umowy zmian w ustawach z Konstytucją...”.

Nie można zgodzić się z tym poglądem, bowiem Trybunał Konstytucyjny nie może w aktualnym stanie prawnym orzekać o konstytucyjności przyszłych, spodziewanych (nawet nie projektowanych) ustaw, czy nowelizacji ustawowych.

Zgodzić się natomiast należy z poglądami wyrażonymi w doktrynie, że zmiany ustaw w związku z umową międzynarodową są normalną koleją rzeczy. Dość przypomnieć, że podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską wymaga zmiany kilkuset ustaw.

Wnioskodawca twierdzi ponadto, że ustawa ratyfikacyjna “w żadnym razie nie może zawierać zgody na zmianę Konstytucji”, gdyż musiałoby to zostać “oceniane jako działanie niekonstytucyjne i podlegające kognicji TK”.

Oczywiście, z mocy samej umowy międzynarodowej nie jest możliwym dokonanie bezpośredniej nowelizacji Konstytucji, ani nawet nowelizacji ustaw, lecz powinno to być dokonane we właściwym trybie. Jednakże wbrew poglądom wyrażonym w *petitum* wniosku oraz wbrew przytoczonej wyżej sugestii Trybunał Konstytucyjny uważa, iż Rzeczpospolita Polska, podobnie jak to się dzieje w innych państwach dostosowujących prawo wewnętrzne do standardów międzynarodowych, może ratyfikować umowy międzynarodowe, zobowiązując się do dostosowania prawa wewnętrznego w tym także Konstytucji, do

wymogów takiej umowy. Jest to naturalna konsekwencja przyjętych przez państwo zobowiązań międzynarodowych.

7. Trybunał Konstytucyjny podziela natomiast stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że niekonstytucyjna jest ustawa upoważniająca do ratyfikacji takiej umowy międzynarodowej, która bezpośrednio wprowadza do polskiego systemu prawa normy sprzeczne z Konstytucją. Przesłanką tej niekonstytucyjności jest tzw. samowykonalny charakter kwestionowanych postanowień umów międzynarodowych: normy wynikające z tych postanowień muszą być sformułowane w taki sposób, by – już z mocy ratyfikacji umowy – zyskiwały walor bezpośredniej stosowności (więc i obowiązywania) w prawie wewnętrznym, bez potrzeby uprzedniego dokonania jakichkolwiek zmian w ustawach czy Konstytucji przez polskiego ustawodawcę. Przymiot samowykonalności przysługuje tylko niektórym postanowieniom umów międzynarodowych (jest np. typowy dla konwencji dotyczących praw człowieka albo niektórych konwencji MOP) i w tym – ale też tylko w tym – zakresie ratyfikacja umowy może powodować bezpośrednie skutki dla systemu obowiązującego prawa. Jeżeli skutki te polegają na pojawieniu się norm sprzecznych z Konstytucją, to – jak już o tym była mowa – ustawa przyzwalająca na zaistnienie takich skutków jest także z Konstytucją sprzeczna.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny podjął uchwałę jak w sentencji.