

A. Jackiewicz\*

## MIEJSCE UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

W kontekście znaczenia standardów międzynarodowych dla krajowego porządku prawnego kluczową rolę odgrywa zasada, iż „państwo nie może się powoływać na swoją konstytucję wobec innych państw celem uchylecia się od zobowiązań, jakie nakłada na nie prawo międzynarodowe.” Zaciągnięcie zobowiązania na płaszczyźnie międzynarodowej powoduje konieczność wprowadzenia do swojego systemu prawnego odpowiednich zmian, i o ile w stosunki pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego regulować będzie prawo międzynarodowe, to w stosunkach wewnętrznych – prawo krajowe, na którego wpływa owa norma prawa międzynarodowego. Sposób, w jaki państwo wypełnia swoje zobowiązania w sferze wewnętrznej, pozostaje w jego gestii. Jednakże, jak wskazuje B. Banaszak, decydujące znaczenie ma w tej mierze praktyka poszczególnych państw, w której kształtowaniu poważna rola przypada orzecznictwu sądowemu, w którym mogą być nie tylko stosowane, rozwijane lub uzupełniane zasady stworzone przez ustrojodawcę bądź ustawodawcę, lecz które może także uzupełniać braki, gdy ustawodawca nie wykonał swoich zadań lub wykonał je w sposób niewystarczający.<sup>1</sup>

Funkcjonowanie danego standardu międzynarodowego wpływa także w sposób krępujący na ustawodawcę, który traci dowolność w tworzeniu prawa.<sup>2</sup> Jest on zobligowany do takiego kształtowania przepisów, by te były w zgodzie z danymi standardami, a nawet więcej, bo w sytuacji zaliczenia danego standardu przez społeczność międzynarodową do katalogu zasad charakteryzujących państwo demokratyczne, legislatorzy są wręcz zobowiązani do ukształtowania porządku prawnego w odpowiednim duchu. To, że standard międzynarodowy znajduje swoje odbicie w porządku prawnym danego państwa oznacza, iż wpływa on nie tylko na ustawodawcę, ale także bezpośrednio na organy stosujące prawo, czy to administracyjne czy też sądowe, implikując konieczność każdorazowego odwołania się do jego treści. Staje się tym samym kryterium aksjologicznym dla systemu wartości w danym porządku prawnym.

Przenikanie międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka jest zjawiskiem dynamicznym; prawo krajowe przejmuje pewne konstrukcje, zapewniając jednostce coraz to doskonalsze rozwiązania. E. Łętowska odnosząc się do ratyfikacji przez Rzeczpospo-

---

\* Dr, UwB.

1 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 144.

2 E. Łętowska, *Konwencja Europejska w Polsce i nowe myślenie o prawie*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992 nr 1–4, s. 149.

litą EKPCz zauważa, iż powoduje to „wprowadzenie do prawa wewnętrznego indywidualistycznej i liberalnej aksjologii konwencji, eksponującej podstawowe prawa i wolności jednostki jako sferę szczególnie chronioną, dostępną ingerencji władzy tylko w wąskich zakresach, określonych w samej Konwencji.”<sup>3</sup>

Jak pisze B. Banaszak, „problem rzetelnego wypełniania obowiązków prawnomiedzynarodowych nabiera współcześnie coraz większej wagi z racji obejmowania umowami międzynarodowymi coraz szerszego zakresu stosunków społecznych (np. gospodarczych, ochrony praw jednostki) i związanej z tym narastającej tendencji do regulowania normami umownymi stosunków wewnętrznych”. B. Banaszak stwierdza, iż narastająca liczba umów międzynarodowych nie dotyczy kwestii związanych z tradycyjną problematyką typu sfery rozgraniczania jurysdykcji kompetencji poszczególnych państw, ale dotyczy stosunków wewnętrznych np. odnoszących się do „płaszczyzny układu zależności między państwem a jednostką.”<sup>4</sup> To właśnie ze względu na „europeizację” tych stosunków i zainteresowania tą dziedziną aktów prawa ponadpaństwowego, jeszcze większego znaczenia nabiera problematyka miejsca standardów europejskich (międzynarodowych) w systemie prawa krajowego, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia takich standardów, które znajdują swoje miejsce w szerokim spektrum źródeł prawa.<sup>5</sup>

Kluczem do określenia znaczenia danego standardu w systemie prawa krajowego oraz „siły” jego oddziaływania jest wyznaczenie miejsca, jakie w tym porządku prawnym zajmują jego nośniki.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. jest pierwszym polskim aktem rangi konstytucyjnej, w którym znalazły się przepisy określające w miarę kompleksowo znaczenie prawa międzynarodowego w stosunkach wewnętrznych Rzeczypospolitej.<sup>6</sup> Stworzono tym samym systemową podstawę skuteczności traktatów w państwie, a jak pisze A. Wasilkowski, „Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. jest otwarta na prawo międzynarodowe i mu przyjazna.”<sup>7</sup> Konstytucja uporządkowała ponadto system źródeł prawa, ustanawiając dualistyczny podział na akty prawa mające charakter powszechnie obowiązujący

3 E. Łętowska, *Konwencja Europejska...*, s. 149.

4 B. Banaszak, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 143. Autor ponadto podkreśla iż kwestia właściwego wypełniania umów międzynarodowych jest tym istotniejsza, gdyż coraz częściej dotyczą one stosunków społecznych z dziedzin, w których tradycyjnie wypowiadał się legislator krajowy.

5 D.J. Galligan, *Presja międzynarodowej opinii społecznej wywierana na państwa byłego bloku wschodniego, mającej na celu wdrożenie określonych standardów administracyjnych*. Badając prawo administracyjne w tych państwach europejskich, zauważa on znaczącą rolę, jaką ogrywa proces internacjonalizacji prawa administracyjnego, jako jeden z podstawowych czynników kształtujących kierunki rozwoju prawa administracyjnego tych państw. Presja ta jest tym większa w stosunku do państw aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej. W tej sytuacji jest ona zinstytucjonalizowana w określone prawem standardy, które muszą być spełnione, ażeby zadośćuczynić kryteriom członkowskim. D.J. Galligan, *Administrative Justice in the new european democracies, case studies of by administrative law and process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, red. D.J. Galligan, R.H. Langan II, C.S. Nicandrou, Oxford, Constitutional and Legislative Policy Institute, Centre for Socio-Legal Studies, 1998, s. 532.

6 Patrz art. 49 Konstytucji marcowej z 1921 r. i art. 15 Małej Konstytucji z 1947 r.

7 A. Wasilkowski wskazuje ponadto, iż Konstytucja „sytuuje się wśród tych, które najśmielej uwzględniają współczesne tendencje w relacjach prawo krajowe – prawo międzynarodowe i najpełniej określają miejsce umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym.” A. Wasilkowski, „Miejsce umów międzynarodowych wedle nowej Konstytucji RP (uwagi wstępne), *Przegląd Legislacyjny* 1997 nr 2, s. 30. W. Czaplinski stwierdza jednak, iż o ile faktycznie Konstytucja stanowi istotny krok naprzód w kwestii stosunku między prawem krajowym i prawem międzynarodowym w porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami, to „trudno ją jednak uznać za całkowicie satysfakcjonującą.” W. Czaplinski, *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i polskiego prawa wewnętrznego w świetle przepisów Konstytucji z 1997 roku oraz orzecznictwa*, (w:) „Konstytucyjne podstawy systemu

oraz na akty prawa wewnętrznego, zaliczając do pierwszej kategorii ratyfikowane umowy międzynarodowe.

Jednym z kluczowym przepisów dla kwestii określenia miejsca standardów europejskich w polskim porządku prawnym jest art. 9 Konstytucji, stwierdzający, iż „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.”<sup>78</sup> Jest to ogólna zasada ustrojowa, która – jak pisze M. Masternak–Kubiak – deklaruje „przychyłość polskiego systemu prawnego wobec prawa międzynarodowego.”<sup>79</sup> Oznacza to, iż z chwilą pojawienia się takiego zapisu „stosowaniu i wykładni prawa międzynarodowego winno towarzyszyć przestrzeganie prawa międzynarodowego.” Według autorki, art. 9 zawiera domniemanie pośredniej inkorporacji wszystkich norm prawa międzynarodowego (także zwyczajowych) do krajowego porządku prawnego.<sup>10</sup> Owo leżące u podstaw przepisów konstytucyjnych określających stosunek umów do aktów ustawodawczych domniemanie zgodności prawa polskiego z prawem międzynarodowym, jak pisze R. Kwiecień,<sup>11</sup> opiera się na zwyczajowej i traktatowej normie prawa międzynarodowego, zakazującej uzasadniać naruszenia umownego prawa międzynarodowego odmiennymi rozwiązaniami prawa krajowego.<sup>12</sup> Wskazuje on ponadto, iż wynika z niego obowiązek sądów interpretowania umów międzynarodowych w sposób umożliwiający wypełnianie wynikających z nich zobowiązań. Jak wynika z rozważań R. Kwietnia o tym, iż w porządku prawnym RP takie domniemanie obowiązuje, decyduje przede wszystkim prawo międzynarodowe, które znajduje swoje potwierdzenie w konstytucyjnej zasadzie przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą prawa międzynarodowego (art. 9).<sup>13</sup> Upatrując w tej normie przeniesienia na grunt polskiego porządku prawnego wynikającej z prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania zobowiązań międzynarodowych, wskazuje, iż potrzeba takiego ukształtowania treści art. 9 wynika ponadto z jej przydatności przy rozstrzyganiu problemów pojawiających się przy stosowaniu umów międzynarodowych w stosunkach wewnętrznych. Stwierdza on, iż „stwarza ona tym samym barierę przeciwko zbyt wąskiej interpretacji zasady podlegania sądów konstytucji i ustawom

---

prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 61–62. Patrz także R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 115–116.

- 8 Jak pisze R. Szafarz, punktem wyjścia powinien być art. 2 Konstytucji, określający Rzeczpospolitą Polską jako „demokratyczne państwo prawne.” Oznacza to bowiem m.in., że Polska powinna dotrzymywać także swoich zobowiązań międzynarodowych, wykonując je – gdzie to właściwe – również w swoich stosunkach wewnętrznych. Art. 2 jest „według R. Szafarza punktem odniesienia dla wszystkich innych przepisów Konstytucji określających skuteczność prawa międzynarodowego w prawie polskim. R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 4.
- 9 O art. 9 jako wyrażającym zasadę generalnej przychyłości polskiego wewnętrznego porządku prawnego wobec prawa międzynarodowego wiążącego RP patrz m.in. R. Szafarz, *Skuteczność norm...*, s. 4, A. Wasilkowski, *Miejsce umów...*, s. 30 i nast.
- 10 M. Masternak–Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 16, C. Banasiński pisze o użytym w art. 9 zwrocie „przestrzeganie prawa” jako pojemnej formule, obejmującej „wykonywanie zobowiązań międzynarodowych przez Polskę i zarazem stosowanie prawa międzynarodowego w stosunkach międzynarodowych i krajowych.” Patrz C. Banasiński, „Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.)”, *Przegląd Prawa Europejskiego* 1997, nr 2, s. 7.
- 11 R. Kwiecień, *Miejsce umów...*, s. 116.
- 12 Patrz K. Skubiszewski, *Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3.
- 13 Jak zauważa A. Wasilkowski, *Miejsce umów...*, s. 31, „w pracach na projektem padaly uwagi krytyczne oparte na trafnym poglądzie, iż obowiązywanie prawa międzynarodowego nie zależy od postanowień konstytucyjnych, zatem omawiany przepis jest zbędny.”

(art. 178 ust. 1).<sup>14</sup> M. Masternak–Kubiak zwraca uwagę, iż deklarowana w art. 9 przychylność i otwartość wobec prawa międzynarodowego wynika ponadto z postanowień preambuły do Konstytucji RP, w której umieszczono zapis o „potrzebie współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej.”<sup>15</sup>

L. Garlicki przyznaje art. 9 status zasady o charakterze ogólnym, która swoim zakresem obejmuje wszystkie źródła prawa międzynarodowego, tj. nie tylko umowy międzynarodowe, lecz także powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego i zwyczaj międzynarodowy.<sup>16</sup> Stwierdza, iż pomimo że pozycja umów międzynarodowych została określona postanowieniami konstytucyjnymi, a nie znalazły się tam rozwiązania opisujące rangę pozostałych źródeł prawa międzynarodowego, to nie oznacza to bynajmniej, że Rzeczpospolitej nie obowiązuje przestrzeganie innych niż pozaumowne norm tego prawa. Fakt nieumieszczenia w Konstytucji zapisów określających ich znaczenie w systemie prawa RP, nie decyduje według L. Garlickiego o tym iż nie można ich zaliczyć do krajowego porządku prawnego.<sup>17</sup> Podobnie W. Czaplński, analizując przepisy konstytucyjne dotyczące stosunku prawa międzynarodowego i krajowego stwierdza, iż występujący w art. 9 zwrot „prawo międzynarodowe” obejmuje swoim zakresem wszelkiego rodzaju normy międzynarodowe bez względu na ich źródło, a więc niezależnie od tego, czy są to normy umowne, czy zwyczajowe.<sup>18</sup> W kwestii znaczenia art. 9 Konstytucji wypowiedział się także NSA, który uznał, iż art. 9 Konstytucji mieści w sobie dyrektywę dla organów państwa, by tworzone akty prawa wewnętrznego były zgodne z całym prawem międzynarodowym i by przez odpowiednią wykładnię prawa wewnętrznego zapewnić w jak największym stopniu jego zgodność z treścią prawa międzynarodowego. Ponadto sąd zwrócił uwagę na możliwość bezpośredniego stosowania art. 9 Konstytucji przez sądy także w stosunku do innych źródeł prawa międzynarodowego aniżeli umowy ratyfikowane.<sup>19</sup> Podobnie Trybunał Konstytucyjny uznał art. 9 jako przepis wyrażający zasadę ustrojową, adresowaną w pierwszym rzędzie do prawodawcy, wyznaczającą sposób wykorzystywania przez niego kompetencji do normowania określonych dziedzin życia publicznego. Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył przy tym możliwości przyjęcia zasady wyrażonej w art. 9 za samodzielny konstytucyjny wzorzec kontroli aktu normatywnego.<sup>20</sup>

14 R. Kwiecień, *Miejsce umów*, s. 117. C. Banasiński przypomina o podwójnej roli art. 9, po pierwsze jako o konstytucyjnym potwierdzeniu stosowania zasady państwa prawnego także w stosunkach zewnętrznych, w odniesieniu do międzynarodowych zobowiązań, a po drugie „waga przepisu art. 9 odnosi się również do stosunków wewnętrznych ze względu na jego generalne znaczenie dla rozstrzygnięcia sytuacji kolizyjnych w procesie stosowania norm międzynarodowych w krajowym porządku prawnym. Patrz C. Banasiński, *Pozycja prawa...*, s. 7.

15 M. Masternak–Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 182 i nast.

16 Tak też m.in. A. Wasilkowski, *Miejsce umów...*, s. 31, który zauważa iż przepis art. 9 odnosi się do całości prawa międzynarodowego, w tym do umów międzynarodowych, prawa zwyczajowego a także uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych; podobnie S. Biernat, *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemyśl 2000*, s. 59, który pisze, że art. 9 odnosi się także do zwyczajaj i ogólnych zasad prawa.

17 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 147. Jak przypomina M. Masternak–Kubiak, *Przestrzeganie prawa...*, s. 225, „podczas prac nad konstytucją utrzymywał się pogląd, by wymienić w art. 9 elementy prawa międzynarodowego, szczególnie powszechne zasady prawa międzynarodowego”, Patrz Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1996, nr XXI, s. 112–113.

18 W. Czaplński, *Wzajemny stosunek...*, s. 62 i nast.

19 Orzeczenie NSA z 26.8.99, V SA 708/99, OSP 2000/9/134.

20 Postanowienie TK z 10.8.2001.08, Ts 56/01, OTK 2001/8/28. Jak pisze M. Masternak–Kubiak, zobowiązanie to skierowane do organów władzy publicznej nie spoczywa na suwerenie, którego wola jest zawsze najwyższym

Zgodnie z art. 87 ust.1 Konstytucji, do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zaliczamy wyłącznie ratyfikowane umowy międzynarodowe, które po ich ogłoszeniu stanowią część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie wymaga uprzedniego wydania ustawy (art. 91 ust. 1). Art. 89 i 90 dokonują podziału tych umów na cztery rodzaje: po pierwsze, są to umowy przekazujące organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie uchwalonej w postępowaniu szczególnym, o którym jest mowa w art. 90 ust. 2 bądź w referendum (art. 90 ust. 3), po drugie, są to umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie uchwalonej w zwykłym postępowaniu legislacyjnym.<sup>21</sup> Trzecim rodzajem umów międzynarodowych, które zaliczamy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, są umowy, do których ratyfikacji nie jest potrzebna zgodą wyrażoną w ustawie. Czwarty rodzaj umów międzynarodowych, tj. te, które nie podlegają ratyfikacji, nie mają charakteru powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 89 ust. 3, „zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa.” Ustawą tą jest ustawa o umowach międzynarodowych.<sup>22</sup>

Według art. 2 ust. 1 owej ustawy, za umowę międzynarodową uznaje się porozumienia pomiędzy Rzeczpospolitą „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.” Zgodnie z postanowieniami owej ustawy, wyróżnić należy umowy międzynarodowe wymagające zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji, zatwierdzenia (art. 12, ust. 1) lub związania się Rzeczypospolitą Polską w drodze podpisania, wymiany not lub w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe (art. 13, ust. 1). Ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają (art. 12, ust. 2), natomiast zatwierdzeniu dokonywanemu przez Radę Ministrów podlegają umowy międzynarodowe które nie podlegają ratyfikacji (art. 12, ust. 3). Związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową w drodze podpisania, wymiany not lub w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe może nastąpić w sytuacjach wymienionych w art. 13 ust. 2, tj. gdy: ustawa upoważnia do zawarcia umowy międzynarodowej w ten sposób, a zawarta umowa międzynarodowa nie narusza przepisów ustawy upoważniającej lub umowa międzynarodowa ma charakter wykonawczy w stosunku do obowiązującej umowy międzynarodowej i nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, lub celem umowy międzynarodowej jest zmiana obowiązującej umowy, w tym załącznika do niej, a zmiana umowy międzynarodowej lub załącznika nie wypełnia przesłanek

---

prawem, w związku z czym wola ustawodawcy konstytucyjnego nie może być krępowana rozstrzygnięciami prawnomiędzynarodowymi. M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa...*, s. 184, 210 i nast.

21 Zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji, za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, do których stosuje się przepisy art. 91 Konstytucji, uznaje się umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Patrz także R. Kwiecień, *Miejsce umów...*, s. 118–120.

22 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz.U. Nr 39, poz. 443.

określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, lub wymagają tego inne szczególne okoliczności, a umowa międzynarodowa nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Katalog ten jest otwarty i wymienione w ustawie sytuacje mają charakter przykładowy.

O pozycji prawnej umów międzynarodowych decyduje więc związanie się RP umową międzynarodową, natomiast o sposobie tym decyduje treść umowy. Z punktu widzenia prawa krajowego taka gradacja jest usprawiedliwiona. Jednak bez znaczenia pozostaje z punktu widzenia prawa międzynarodowego, gdyż w świetle ważnie zawartego zobowiązania międzynarodowego państwo powinno przedsięwziąć wszelkie środki, by owo zobowiązanie wypełnić. Nie może się ono powołać na prawo krajowe, by nie respektować tych zobowiązań, np. na fakt, iż w jego systemie prawa umowa zawarta w trybie zatwierdzenia (bez ratyfikacji) nie jest prawem powszechnie obowiązującym i nie jest np. podstawą praw i obowiązków jednostek.

Jak pisze R. Kwiecień, zróżnicowanie pozycji umów międzynarodowych w hierarchii źródeł prawa może być uzasadnione w świetle prawa międzynarodowego, na gruncie zasady dotrzymania zobowiązań międzynarodowych „pod warunkiem spójnej współpracy organów realizujących zdolność traktatową państwa polskiego.”<sup>23</sup> Sugeruje, iż już podczas opracowywania instrukcji negocjacyjnych powinno się precyzować konsekwencje, jakie pociągnie za sobą związanie się daną umową w odpowiednim trybie. Wskazuje na szczególną rolę rządu i ministerstwa spraw zagranicznych, które powinny mieć ściśle określone kompetencje w przedmiocie procedury zawierania danego traktatu. Przypominając o konieczności wiedzy władzy ustawodawczej, czy organy władzy wykonawczej nie stanowią prawa w drodze zawierania umów międzynarodowych, podkreśla znaczenie prawa Sejmu do informacji, udzielanej za pośrednictwem premiera o wszystkich ratyfikowanych przez Prezydenta umowach międzynarodowych (art. 89 ust. 2).

Z punktu widzenia hierarchii aktów prawa powszechnie obowiązującego i umiejscowienia w niej ratyfikowanych umów międzynarodowych, kluczową kwestią jest konstytucyjne rozróżnienie kategorii tych umów, tj. umów ratyfikowanych bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 89 ust. 2) umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (umowy takie ratyfikowane mogą być w trybie art. 89 ust. 1) oraz umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w referendum (art. 90 ust. 3) bądź w ustawie uchwalonej w szczególnym postępowaniu ustawodawczym (art. 90 ust. 2), a dotyczących powierzenia kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu (art. 90 ust. 1).

Ratyfikacja obwarowana szczególnymi wymaganiami ze względu na fakt, iż dotyczą materii konstytucyjnej, znajduje zastosowanie w odniesieniu do umów międzynarodowych, na podstawie których RP przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje w niektórych sprawach. Umiejscawiając w hierarchii źródeł prawa poszczególne umowy międzynarodowe, najwyższe miejsce przyznaje się właśnie takim umowom, także dlatego że zgoda na ich ratyfikację wyrażana jest w szczególnym trybie – w formie ustawy uchwalanej przez Sejm kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz taką samą metodą przez Se-



nat lub na drodze referendum ogólnokrajowego (art. 90). Przede wszystkim należy w tym kontekście zwrócić uwagę na europejskie prawo pierwotne, które to abstrahując od problemu pogodzenia ze sobą zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz zasady nadrzędności konstytucji, zajmuje najwyższe wśród umów międzynarodowych miejsce w hierarchii źródeł prawa.<sup>24</sup>

„Kwalifikowaną” ratyfikowaną umową międzynarodową jest taka, do której ratyfikacji niezbędna była zgoda wyrażona ustawowo. W art. 89 ust. 1 Konstytucja określa, w jakich sprawach jest owa uprzednia zgoda wymagana. Ma to miejsce wtedy, gdy umowa międzynarodowa 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.

Jest to zestawienie dość obszerne i w dodatku niezbyt precyzyjne. Jak stwierdził K. Wójtowicz, „nie są to kryteria zbyt precyzyjne i w praktyce występują problemy z ich stosowaniem, zwłaszcza jeżeli chodzi o posługiwanie się kryterium »spraw uregulowanych w ustawie« (...) Okazuje się, że trudno we współcześnie zawieranych umowach międzynarodowych znaleźć takie, jakie w ten czy inny sposób nie dotykałyby »spraw uregulowanych w ustawie«.”<sup>25</sup> Podobnie pisze A. Wyrozumska, która odnosząc się do art. 89, wskazuje, iż pkt 5 jest szczególnie szeroki. Stwierdza, iż „nie chodzi w nim chyba o przypadki, w których umowa dotyczy spraw uregulowanych inaczej w ustawie (sprzeczną jest z ustawą), lecz generalnie o umowy, które dotyczą spraw regulowanych ustawą, a więc zastrzeżonych do kompetencji parlamentu. W ten sposób ratyfikacja za zgodą wyrażoną w ustawie jest na tyle szeroka, że niewiele już pozostaje dla kategorii umów ratyfikowanych bez tej zgody.”

Specjalny tryb związania się Rzeczypospolitej taką umową, implikowany jej materią uzasadnia wyższą rangę takiej umowy niż umowy ratyfikowanej w trybie prostym (bez uprzedniej ustawowej zgody). Według Konstytucji RP, umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie<sup>26</sup> mają precyzyjnie określone miejsce w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 2 „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.” Samo przyznanie pierwszeństwa tego typu umowom wynika z faktu, iż przyjmując ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację danej umowy, „Sejm sam kępuje swoją swobodę manewru w sprawach uregulowanych w umowie.” Jak pisze A. Wasilkow-

24 Problem ten rozważał Trybunał Konstytucyjny – patrz orzeczenie z 11 maja 2005 r. (Sygn. akt K 18/04, publ. OTK ZU 2005, seria A, nr 5, poz. 49).

25 K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*, Nałęczów 2000, s. 5 i nast. Autor wskazuje na konieczność ścieśniającej wykładni przepisu art. 89 ust. 1 i za regulę uznaje ratyfikację bez zgody wyrażanej w ustawie. Argumentuje, iż zawieranie i ratyfikacje umów międzynarodowych mieszczą się w kompetencjach władzy wykonawczej, w związku z czym wyrażanie zgody na ratyfikację przez parlament jest ingerencją władzy ustawodawczej w uprawnienia władzy wykonawczej. Stwierdza, iż „gdyby nieprecyzyjny w swej treści przepis art. 89 ust. 1 pkt 5 miał służyć faktycznemu przejęciu przez parlament kontroli nad większością umów podlegających ratyfikacji, doprowadziłoby to do naruszenia zasady podziału i równowagi władz.”

26 Także dotyczy to umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w referendum. Patrz B. Banaszak, *Prawo...*, s. 146.

ski, „rozciągnięcie tego przywileju na inne umowy ratyfikowane mogłoby naruszać w tej materii prawidłowy układ stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą.”<sup>27</sup>

Jak pisze L. Garlicki, w razie kolizji norma ustawowa musi ustąpić miejsca normie zawartej w umowie ratyfikowanej za uprzednią zgodą ustawową, niezależnie od „sekwenencji czasowej nabrania przez nie mocy obowiązującej.” Wskazując, iż norma traktatowa ma charakter *lex superior*, a orzekanie o ewentualnych kolizjach należy do Trybunału Konstytucyjnego, stwierdza, iż art. 91 ust. 2 formułuje obowiązek wszystkich sądów „takiego interpretowania ustaw, by możliwe było usuwanie ewentualnych kolizji z umowami międzynarodowymi.”<sup>28</sup> Kwestię tę porusza R. Kwiecień,<sup>29</sup> który pisze, iż „ratyfikowana umowa międzynarodowa i ustawa zwykła pozostają ze sobą nie tyle w stosunku hierarchicznym, ile – w sytuacji konfliktu między nimi – mają różną moc realizacji.” Wskazuje na art. 91 ust. 2 jako na podstawę umiejscawiania umowy i ustawy na tym samym poziomie pod względem mocy prawnej, przy czym w razie materialnej sprzeczności umowie przysługuje większa skuteczność.<sup>30</sup> Powoduje to tym samym, iż oba akty prawne pozostają w porządku prawnym do czasu uchylecia obowiązującego aktu rangi ustawowej przez Trybunał Konstytucyjny.<sup>31</sup>

Charakter tego rodzaju umów dotyczy także umów wskazanych w art. 241 ust. 1.<sup>32</sup> Na mocy zawartej tam normy blankietowej jednorazowo włączono do polskiego porządku prawnego ratyfikowane umowy międzynarodowe zawarte na podstawie dotychczasowego porządku konstytucyjnego, nadając im rangę umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą ustawową, pod warunkiem, że były ogłaszane w Dzienniku Ustaw oraz o ile z ich treści wynika, iż aktualnie do ich ratyfikacji niezbędna byłaby ustawowo wyrażona zgoda parlamentu.<sup>33</sup>

Kolejnym rodzajem traktatów są umowy ratyfikowane samodzielnie przez Prezydenta, które odnoszą się do przypadków, „w których strony, np. z chęci nadania umowie większego znaczenia będą chciały zawrzeć ją w tej właśnie formie”, a także wtedy jeżeli strona pol-

27 A. Wasilkowski, Miejsce umów..., s. 37.

28 L. Garlicki, Polskie prawo..., s. 150. M. Masternak–Kubiak, Przestrzeganie prawa..., s. 218 i nast. pisze, że „pierwszeństwo” oznacza, iż ratyfikowana za ustawową zgodą umowa międzynarodowa jest „w hierarchii źródeł prawa, aktem wyższego rzędu niż ustawa.” Wskazuje, iż taka pozycja podlega ochronie ze strony TK, który na mocy art. 188 pkt 2 ma kompetencję do orzekania o zgodności ustaw z umowami ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.” Autorka wyraźnie hierarchizuje źródła prawa powszechnie obowiązującego, umieszczając je w następującym porządku: konstytucja, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie.

29 R. Kwiecień, Miejsce umów..., s. 173.

30 *Ibidem*. W tym znaczeniu autor mówi o umowach ratyfikowanych za zgodą parlamentu jako o źródłach prawa polskiego o randze „quasi–konstytucyjnej.”

31 C. Berezowski, Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego, „Państwo i Prawo” 1964, nr 2, s. 228, odnosząc się do francuskich rozwiązań konstytucyjnych pisał iż skoro „konstytucja francuska uznaje pierwszeństwo mocy (autorité) traktatu przed mocą ustawy, trzeba tutaj rozróżnić pierwszeństwo stosowania umowy przed stosowaniem ustawy. Umowa międzynarodowa nie uchyla w tym przypadku ustawy; w razie sprzeczności między umową a ustawą organ stosujący prawo zastosuje w danym konkretnym przypadku umowę międzynarodową. Obowiązek zastosowania umowy, nie zaś ustawy, istnieje tak długo, jak długo umowa sprzeczna z ustawą nie zostanie uchylona przez późniejsze prawo umowne lub zwyczajowe.”

32 W. Czaplinski, A. Wyrozumska, Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego, Warszawa 2001, s. 121–123. Odnosząc się do umów zawieranych przed wejściem w życie Konstytucji autorzy zauważają, iż „w praktyce okazuje się, że sądy nie badają czy umowa spełnia kryteria art. 89 ust. 1 i przyjmują założenie, że jeśli umowa była ratyfikowana przed wejściem w życie Konstytucji, to działa obecnie tak jak umowa zawarta za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.” Nie jest to, jak nazywają autorzy „uproszczenie,” które odzwierciedla wolę ustawodawcy konstytucyjnego.

33 R. Kwiecień, Miejsce umów..., s. 118 i 119.



ska wyraziła na to zgodę ze względu na wymogi prawa drugiej strony lub jeżeli strony tak uzgodniły ze względu na szczególne okoliczności.<sup>34</sup> W Konstytucji brak jest natomiast postanowień precyzyjnie określających miejsce w hierarchii źródeł prawa umów międzynarodowych, do których ratyfikacji nie jest wymagana uprzednia zgoda wyrażana ustawą bądź referendum. Nie ma też określonych konsekwencji konfliktów pomiędzy normami prawa krajowego a postanowieniami tychże umów. W kwestii tej wielokrotnie wypowiedali się przedstawiciele doktryny.

Jak wskazuje B. Banaszak, wprowadzanie dodatkowych postanowień określających miejsce umów ratyfikowanych w hierarchii źródeł nie było konieczne, gdyż „z samego faktu niezapewnienia im pierwszeństwa przed ustawami i z ich ratyfikacji bez zgody wyrażonej w ustawie lub referendum wynika, że mają one rangę niższą niż ustawa.”<sup>35</sup> Za takim ich miejscem argumentuje również, wskazując na art. 188 pkt 2, w którym określając właściwość Trybunału Konstytucyjnego, powierzono mu orzekanie w sprawach o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Należy mieć przy tym na uwadze, iż Trybunał Konstytucyjny ma za zadanie orzekanie w kwestiach „zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami” (art. 188 pkt 3). Skoro mowa w nim jest ogólnie o ratyfikowanych umowach międzynarodowych, a więc tych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie bądź referendum oraz tych do których ratyfikacji owa zgoda nie jest potrzebna, oznacza to, że te drugie mają moc prawną wyższą od przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe. Ranga prawna tego typu umów międzynarodowych jest więc niższa niż ustawy, ale wyższa niż rozporządzenia.

Podobnie umiejscawiają umowy ratyfikowane W. Czapliński i A. Wyrozumska,<sup>36</sup> którzy stwierdzają, iż „Konstytucja pozostawiła praktyce” określenie miejsca w hierarchii źródeł prawa umów ratyfikowanych bez uprzedniej zgody wyrażonej ustawą. Biorąc pod uwagę zasadę, iż umowa dotycząca materii ustawowej wymaga zgody parlamentu, to ustawa taka nie może być równa mocą ustawie – może więc odpowiadać co najwyżej pozycji między ustawą a rozporządzeniem.<sup>37</sup> W. Czapliński i A. Wyrozumska argumentują również, iż jak „gdyby nie szczególne okoliczności, umowa ta normalnie byłaby zawarta przez zatwierdzenie – akt Rady Ministrów.” Jednak, jak zauważają, byłoby to rozwiązania nietypowe, gdyż zwykle bowiem „najniższy szczebel, jaki w hierarchii aktów prawnych w państwach zajmują umowy ratyfikowane, to poziom ustawy.”<sup>38</sup>

34 A. Wyrozumska, Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4, s. 82; autorka wskazując kiedy będą zawierane tego typu umowy posiłkuje się § 2(1) uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych. Publ. „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3.

35 B. Banaszak, Prawo..., s. 147.

36 W. Czapliński, A. Wyrozumska, Sędzia krajowy..., s. 121.

37 *Ibidem*, s. 110, „bezsporne wydaje się również, że umowa ratyfikowana bez upoważnienia ustawy, w przypadku kolizji norm ma pierwszeństwo przed rozporządzeniem (art. 188 pkt 3).”

38 Patrz też podobnie R. Kwiecień, Miejsce umów..., s. 173. Autor wskazuje, iż umowy korzystają „niewątpliwie w pierwszeństwa przed aktami podustawowymi.” Píše także, iż „zgodnie z logiką regulacji konstytucyjnych, nie mogą zaś wchodzić w konflikt z aktami ustawowymi. Umowy dotyczące spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy, ratyfikowane są za uprzednią zgodą ustawową.”

Odnosząc się do umów międzynarodowych ratyfikowanych bez uprzedniej zgody wyrażanej ustawowo, L. Garlicki<sup>39</sup> przyjmuje, iż nie można im przyznawać „nie tylko mocy wyższej od ustawy (*a contrario* z art. 91 ust. 2), ale nawet nie można jej przypisać mocy równej ustawie.” Jak pisze L. Garlicki, w takiej sytuacji zaistniałoby bowiem niebezpieczeństwo, polegające na tym, iż umowa taka mogłaby zmieniać postanowienia wcześniej wydanych ustaw (wbrew art. 89 ust. 1 pkt 5). W związku z tym, umowom tym przyznaje charakter prawa powszechnie obowiązującego, ale o randze aktów podustawowych.

Nie jest precyzyjnie określona w Konstytucji podstawa obowiązywania w polskim systemie prawnym umów zawieranych w formie uproszczonej. Jak pisze W. Czapliński, zgodnie z konstytucją nie stanowią one źródła prawa polskiego, nie są przez nią ani inkorporowane ani transformowane do prawa krajowego. Podobnie R. Szafarz<sup>40</sup> opowiada się za ich nierecepcyjnym obowiązywaniem w polskim porządku prawnym.

Umowy międzynarodowe (nieratyfikowane), zawierane przez Radę Ministrów bądź odpowiednie resorty, nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego (*a contrario* z art. 87 ust. 1). W związku z tym, iż nie mogą być podstawą dla określenia praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych zgodnie z art. 88 ust. 3 Konstytucji, nie jest wymagana ich promulgacja w Dzienniku Ustaw – są ogłaszane w innym trybie niż umowy ratyfikowane, który jest określony ustawowo.<sup>41</sup> Jak pisze L. Garlicki, mogą one oddziaływać tylko w charakterze prawa wewnętrznego, obowiązując jednostki organizacyjnie podporządkowane organowi, który zawarł daną umowę.<sup>42</sup> Podobnie W. Czapliński<sup>43</sup> stwierdza, iż umowy zawierane w formie uproszczonej „nie mogą stwarzać praw lub nakładać zobowiązań na jednostki i powinny być adresowane wyłącznie do organów państwowych, odpowiedzialnych następnie za ich implementację.” Fakt, iż umowy te nie są bezpośrednio stosowane w polskim systemie prawa, nie zwalnia oczywiście państwa od odpowiedzialności za wywiązanie się od zaciągniętego zobowiązania w sferze międzynarodowej. Zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* (patrz także art. 9 Konstytucji), Rzeczpospolita jest zobowiązana do respektowania w stosunkach wewnętrznych także umów zawieranych w formie uproszczonej. Nakłada to – gdy jest to konieczne – na organy państwa obowiązek dokonania niezbędnych zmian w ustawodawstwie krajowym, które umożliwiałyby respektowanie tychże zobowiązań.

39 L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 150.

40 R. Szafarz, *Skuteczność norm...*, s. 6 i nast. R. Kwiecień również przyjmuje, iż w stosunkach wewnętrznych obowiązują one jako akty wyłącznie prawnomiędzynarodowe, na podstawie przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego. R. Kwiecień, *Miejsce umów...*, s. 120.

41 Art. 18 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych, „Umowa międzynarodowa, inna niż wymieniona w ust. 1, jest ogłaszana wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi niezwłocznie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zwanym dalej „Monitorem Polskim”. Ogłoszenie zarządza Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy ta umowa.”

42 L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 149.

43 W. Czapliński, *Wzajemny stosunek...*, s. 64, patrz także R. Kwiecień, *Miejsce umów...*, s. 120, który wskazuje, iż odmawiając tego typu umowom charakteru prawa powszechnie obowiązującego, ustrojodawca zdecydował, że będą one mogły wpływać tylko na stosunki wewnętrzne, i pomimo że wiążą one państwo to odnoszą się do sfery działalności organów w imieniu których zostały zawarte i wchodzą głównie w skład „prawa wewnętrznego administracji.” Stąd też ich status jest zbliżony do prawa wewnętrznego (w rozumieniu, że nie mogą stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięć wobec jednostki).

## INTERNATIONAL AGREEMENTS IN POLISH LEGAL LAW

The Polish Constitution of April 2, 1997 is the first Polish constitutional act, which in compound way defines meaning of international law in domestic law system. It generates the systemic base of binding force of international treaties. The key article of this issue is art.9 which obliges The Republic of Poland to respect international law binding upon it.

The Constitution straightens out Polish system of sources of law and divides it into two parts: first and more important component are sources of universally binding law; second component are sources of internal character obligating “only organizational entities subject to the organ that emitted these acts” (*pro foro interno*). Purpose of this reform was to form a closed catalogue of sources of law and creating their hierarchy. In this established hierarchy, important role is given to international agreements. There are four categories of international treaties in Polish system. The first ones are international agreements, in which the Republic of Poland delegates to an international organization or international institution the competence of organs of State authority in relation to certain matters. That treaty requires granting consent for ratification by a statute, that should be passed by qualified majority vote (two – thirds) or by a nationwide referendum. Second category are international agreements ratified with the consent of the Parliament passed by ordinary vote. This procedure applies to the treaties which concerns five matters: a) peace, alliances, political or military treaties; b) freedoms, rights or obligations of citizens, as specified in the Constitution; c) the Republic of Poland’s membership in an international organization; d) considerable financial responsibilities imposed on the State; e) matters regulated by statute or those in respect of which the Constitution requires the form of a statute. Third category are other ratified international agreements (without the consent of the Parliament) appropriate in other subjects. Only those three first kinds of treaties have a universally binding law character. Fourth category are unratified international agreements, often called as a departmental, usually concern to the governmental issues.

New constitutional order is open and friendly to the international law. Force of the ratified international agreements and their position in the hierarchy of sources of law is strong and privileged, since in constitution are mechanisms like that set by article 91 par. 2: international agreement ratified upon prior consent granted by statute have precedence over statutes if such an agreement cannot be reconciled with the provisions of such statutes.