

# Roman Kwiecień

---

"Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym", Marta Woźniak, Toruń 2005 : [recenzja]

---

Palestra 51/3-4(579-580), 200-203

---

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Recenzje

**Marta Woźniak**

***Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych  
w polskim prawie administracyjnym***

Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 227

Rosnącego znaczenia traktatów w polskim porządku prawnym po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. dowodzić nie trzeba. Wiele gałęzi prawa polskiego pozostaje penetrowanych przez umowy międzynarodowe. Prawo administracyjne nie stanowi tu wyjątku. Z satysfakcją należy więc przyjąć fakt ukazania się na rynku wydawniczym książki usiłującej pokazać pozycję traktatów w tym prawie.

Recenzowana praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia i bibliografii. Rozdział pierwszy, w założeniu autorki teoretyczny, dotyczy kontrowersyjnego w doktrynie sporu monizm–dualizm, w ramach którego wyjaśnia się stosunek wzajemny prawa międzynarodowego i krajowego. Omawia on też metody wprowadzania prawa międzynarodowego do krajowych porządków prawnych. Rozdział drugi analizuje miejsce traktatów w systemie źródeł prawa polskiego. W rozdziale tym autorka zawarła zagadnienia niezbyt uzupełniające się wzajemnie. I tak znajdujemy w nim omówienie następujących problemów: 1) ranga umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa polskiego, co *notabene* wyczerpuje, biorąc pod uwagę tytuł, przedmiot tego rozdziału; 2) kompetencje organów władzy publicznej w sprawach traktatów; 3) problematyka umów międzynarodowych w konstytucjach wybranych państw oraz 4) podrozdział zatytułowany „Ratyfikowana umowa międzynarodowa jako źródło prawa administracyjnego. Znaczenie ratyfikacji dla stosowania prawa administracyjnego”. Pomijając językową niezgrabność tego tytułu, trudno znaleźć rację merytoryczną dla umiejscowienia tego zagadnienia na końcu, a nie na początku rozdziału. Rozdział trzeci, zgodnie z jego tytułem, ma traktować o stosowaniu norm prawa międzynarodowego w polskim prawie administracyjnym. W gruncie rzeczy dotyczy on tylko norm traktatowych jako podstaw prawnych decyzji administracyjnych, działań faktycznych organów administracji oraz porozumień administracyjnych. Autorka omawia w nim również znaczenie traktatów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz próbuje, na przykładzie wybranych umów o ochronie środowiska, pokazać znaczenie traktatów dla organów administracji. Ostatni rozdział książki dotyczy zagadnienia umów międzynarodowych jako podstaw prawnych współpracy przygranicznej. Autorka omawia w nim rozwój współpracy przygranicznej, jej cele i zadania oraz znaczenie traktatów dla

wykonywania zadań z zakresu współpracy zagranicznej. I znowu spotykamy się tu z dużą niezgrabnością w tytułowaniu części rozdziałów. Podrozdział 3 ma chyba najdłuższy tytuł (trzy zdania!) spośród tytułów obecnych w książkach prawniczych, jakie ukazały się w ostatniej dekadzie w Polsce.

Wrażenie, jakie pozostawia lektura recenzowanej książki, nie jest wrażeniem pozytywnym. Nauka prawa w Polsce nie stałaby się uboższa, gdyby książka ta nie ukazała się. Na tę ocenę składają się następujące okoliczności: 1) zbyt wierne bazowanie przez autorkę na poglądach obecnych już w literaturze przedmiotu, czemu na dodatek autorka nie zawsze daje wyraz w przypisach; 2) brak samodzielnych, dobrze uzasadnionych wniosków w sprawach definitywnie przez doktrynę nierozstrzygniętych; 3) często chaotyczna argumentacja zaciemniająca sens wywodów; 4) słaby, miejscami wręcz nieporadny język pracy.

Brak samodzielności autorki w analizach i wyciąganiu wniosków jest szczególnie zauważalny w dwóch pierwszych rozdziałach pracy, gdzie często trudno odróżnić, czy mamy do czynienia z poglądami Marty Woźniak, czy też autorów, na których się powołuje. Książka ta niestety zalicza się do coraz liczniejszej grupy książek, których „naukowość” sprowadza się do streszczenia, czasem nawet niezbyt wiernego, poglądów dotychczas wyrażanych w nauce. Tam zaś, gdzie doktryna nie daje jednoznacznych rozstrzygnięć, obserwujemy duże trudności z formułowaniem przez autorkę własnych poglądów. Są to przy tym poglądy słabo uzasadnione. Oto kilka przykładów. Błędnie autorka utrzymuje (s. 15), że brak bezpośredniej skuteczności prawa międzynarodowego w stosunkach wewnętrznych państwa stanowi istotę teorii dualistycznej. Lektura książki dowodzi, że prace klasyków dualizmu autorka zna powierzchownie, w czym tkwi przyczyna jej trudności z uchwyceniem istoty dualizmu. Nieporadnie usiłuje polemizować z tezą Heinricha Triepela – błędnie nawet podając tytuł jego głównej pracy – o odmienności źródeł prawa międzynarodowego i prawa krajowego (s. 12–14). Tej odmienności nie likwiduje, jak chce Marta Woźniak, Konstytucja RP, bowiem ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce z mocy przyzwolenia konstytucyjnego, a nie z racji swej natury. Autorka nie odróżnia podstawy obowiązywania traktatów ratyfikowanych w polskim porządku prawnym, którą stanowi transformacja, od przesłanek ich bezpośredniego stosowania. Utrzymuje, że bezpośrednie stosowanie traktatów wyklucza ich transformację (s. 22–24, 103). Otóż transformacja jest podstawą obowiązywania i skuteczności traktatów w polskim porządku prawnym, natomiast o ich bezpośrednim stosowaniu przesądza intencja stron traktatów, przyzwolenie konstytucyjne oraz samowykonalny charakter ich norm, czemu w niektórych orzeczeniach dawał wyraz Sąd Najwyższy. Zresztą, autorka popełnia sprzeczność, pisząc (s. 26), że Konstytucja RP, która jak wiadomo nakazuje bezpośrednie stosowanie traktatów, „wskazuje na dwa elementy transformacji szczegółowej” w odniesieniu do umów wymienionych w jej art. 89 (1).

W recenzowanej książce znajdujemy tezę, że umowy międzynarodowe ratyfikowane bez upoważnienia wyrażonego w ustawie nie korzystają z pierwszeństwa wobec ustaw, ponieważ „ustawodawca konstytucyjny wyraźnie zastrzega ten przywilej dla umów ratyfikowanych za zgodą organu ustawodawczego” (s. 64, 112). Jest to pogląd często spotykany w nauce prawa konstytucyjnego. Wydaje się jednak, że trudno go obronić. Po pierwsze, z uwagi na dyspozycję art. 9 Konstytucji RP można argumentować, że ustawodawca konstytucyjny zmierzał do zapewnienia skuteczności w polskim porządku prawnym wszystkim traktatom. Po drugie, zgodnie z logiką rozwiązań konstytucyjnych ustawa zwykła i traktat ratyfikowany bez upoważnienia wyrażonego w ustawie działają na innych poziomach regulacji prawnej

i w konflikt ze sobą wchodzić nie mogą. Umowy bowiem dotyczące spraw uregulowanych w ustawie, lub dla których konstytucja przewiduje wydanie ustawy, wymagają w celu ich ratyfikacji zgody organu ustawodawczego i tym samym korzystają z pierwszeństwa przed ustawami. Toteż nie do przyjęcia jest teza autorki, że Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 1980 r. zajmuje w systemie źródeł prawa polskiego pozycję niższą od ustawy ze względu na tryb jej ratyfikacji oraz treść (s. 196). Oznaczałoby to bowiem, że polski parlament może uchwalać ustawy przeciwne celom, do jakich państwa-strony zobowiązały się w tej umowie dążyć.

Ważne dla prawa administracyjnego problemy porusza autorka w rozdziale III książki, zwłaszcza tej jego części, która traktuje o umowach międzynarodowych jako podstawach prawnych i faktycznych działań administracji. Trafnie podkreśla, że ratyfikowane umowy międzynarodowe mogą stanowić bezpośrednią podstawę decyzji administracyjnych (pod warunkiem samowykonalności ich norm), jak też porozumień administracyjnych i niektórych faktycznych działań administracji (s. 109, 125–130). Niezrozumiała pozostaje jednak teza autorki (s. 106) podnosząca konieczność rozważenia zagadnienia podmiotowości w prawie międzynarodowym w kontekście problemu traktatu jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej. Wszak decyzja administracyjna, rozstrzygając o indywidualnych prawach i obowiązkach, adresowana jest do podmiotu prawa krajowego, a nie podmiotu prawa międzynarodowego. Pochopna jest również ocena Marty Woźniak, jakoby w orzecznictwie NSA znaleźć można nawiązanie do teorii monistycznych dzięki bezpośredniemu stosowaniu przez ten sąd norm traktatowych (s. 149). NSA nie zajmował się wprost w swym orzecznictwie tym złożonym problemem teoretycznoprawnym, a ponadto bezpośrednio stosowanie traktatów nie wyklucza – jak już wyżej zauważyłem – dualistycznego wyjaśnienia stosunku prawa krajowego do prawa międzynarodowego. Dowodzi tego również orzecznictwo sądów innych państw. Tego jednak autorka nie analizuje. Wątek komparatystyczny ogranicza się w książce do zdawkowego omówienia regulacji konstytucyjnych określających pozycję traktatów w wybranych państwach. Badania porównawcze w recenzowanej książce miałyby uzasadnienie, biorąc pod uwagę jej tytuł, gdyby autorka scharakteryzowała orzecznictwo sądów administracyjnych innych państw.

Zgodzić trzeba się z poglądem Marty Woźniak wyrażonym w rozdziale IV, że porozumienia władz lokalnych i regionalnych z partnerami zagranicznymi nie są umowami międzynarodowymi. Traktaty tworzą tylko, a może aż, podstawę prawną ich zawierania (s. 179–180). Porozumienia o współpracy transgranicznej są – jak niegdyś wskazywał J. Starościk – międzynarodowymi porozumieniami administracyjnymi i jako takie nie stanowią w Polsce źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Niekorzystnie przedstawiają się fragmenty recenzowanej książki dotyczące prawa międzynarodowego. Wiedza autorki na temat samego prawa traktatów jest powierzchowna, zaś w odniesieniu do innych działów prawa międzynarodowego, niestety, mniej niż dostateczna. I tak, twierdzi autorytatywnie Marta Woźniak (s. 106), że jednostka obok państwa stała się podmiotem prawa międzynarodowego. Otóż jest to bardzo dyskusyjne, a każda dyskusyjna teza wymaga uzasadnienia, bowiem w przeciwnym razie jest arbitralna. Poza tym oprócz państw istnieją, o czym autorka nie wspomina, a co łatwo sprawdzić w każdym podręczniku prawa międzynarodowego, inne niekwestionowane podmioty tego prawa. Wzmianka autorki (s. 90, przyp. 187), że wyjątek od zasady, iż państwa są podmiotami prawa międzynarodowego, stanowi Stolica Apostolska, nie jest wystarczająca, tym bardziej że dygresja o Stolicy Apostolskiej pod względem swej poprawności pozostawia wiele do

życzenia. Wystarczyło sięgnąć do jakiegokolwiek podręcznika prawa międzynarodowego, aby temu zaradzić.

Kuriozalne pozostaje stwierdzenie autorki o „45 latach obowiązywania Konstytucji PRL” (s. 42, 151). Wszak już z kursowego wykładu prawa konstytucyjnego autorka winna wiedzieć, że od 1989 r. konstytucja z 1952 r. była konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a trzy lata później została uchylona przez tzw. Małą Konstytucję z 17 października 1992 r. Moc obowiązującą zachowały tylko niektóre jej przepisy.

Bardzo arbitralne jest dokonane przez Martę Woźniak przyporządkowanie znanych polskich prawników do nauki prawa międzynarodowego i klasyfikacja jednych jako „współczesnych”, a innym odmawiająca tego przymiotu (s. 14 przyp. 8). Słabej korekty książki i nadzoru redakcyjnego nad nią dowodzi informacja, jakoby w czerwcu 2004 r. odbyło się w Polsce referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu akcesyjnego. Fatalne wrażenie robią też błędy w imionach i nazwiskach polskich prawników: K. Skubiszewskiego (s. 14 przyp. 8; s. 59 przyp. 66; s. 120 przyp. 106), J. Jodłowskiego (s. 61 przyp. 77), A. Redelbacha (s. 99 przyp. 8) oraz recenzenta książki J. Stelmasiaka (wewnętrzna strona okładki). Wypadałoby również autorce wiedzieć, że współautorką (obok W. Czaplińskiego) książki *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego* jest A. Wyrozumska, a nie – jak podaje – R. Szafarz (s. 102 przyp. 27; s. 106 przyp. 44; s. 107 przyp. 45; bibliografia – s. 225).

Wspomniałem już o słabym, niestarannym języku pracy. Niektóre jej fragmenty są tak literacko nieporadne, że aż nieczytelne (zob. np. s. 17, 19, 64, 75, 92, 110, 113). Cóż, trudno jasno i ładnie pisać o rzeczach, co do których osąd merytoryczny nie został jeszcze ukształtowany. Część winy za językową stronę pracy ponosi niewątpliwie również jej redaktor.

Podsumowując, trudno uznać recenzowaną książkę za udaną pozycję. W aspekcie teoretycznym nie rozstrzyga ona samodzielnie, czyli twórczo, żadnego z omawianych w niej problemów. Odnoszę wręcz wrażenie, że ze względu na nierzadko chaotyczną argumentację niektóre problemy zostały nawet bardziej zagmatwane. Sądzę również, że i praktycy zajmujący się prawem administracyjnym z uwagi na brak przejrzystości wywodów mieć będą z recenzowanej książki raczej niewielki pożytek.

*Roman Kwiecień*

**Piotr Wagłowski**

***Prawo w sieci. Zarys regulacji Internetu***

Wydawnictwo Helion, Gliwice 2005

Jest to pozycja na naszym rynku zupełnie wyjątkowa. Piotr Wagłowski, autor i administrator serwisu internetowego [www.prawo.vagla.pl](http://www.prawo.vagla.pl), od wielu lat zajmuje się zagadnieniami z pogranicza prawa oraz nowoczesnych technologii. „Prawo w sieci” jest zbiorem publikacji (w większości felietonów) Piotra Wagłowskiego udostępnionych uprzednio w wersji elektronicznej. Imponuje różnorodność tematów poruszonych przez autora – nie może to jednak dziwić, biorąc pod uwagę dynamikę zmian, jaką niesie ze sobą gwałtowny rozwój nowoczesnych technologii. Rozwój ten wkracza w coraz nowe obszary życia publicznego i prywatnego, prowokując problemy, jakie trudno nawet opisać.