

Małgorzata Szymańska

Umowa międzynarodowa w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Studenckie Zeszyty Naukowe 9/12, 73-79

2006

Artykuł został zdigitalizowany i 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Umowa międzynarodowa w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej

W okresie rozwijającej się internacjonalizacji życia społecznego większego znaczenia nabiera określenie przez Konstytucję miejsca prawa międzynarodowego w systemie prawa. Decyduje ono o tym, na ile ustawa zasadnicza danego państwa jest przychylna prawu międzynarodowemu, przy tworzeniu i kształtowaniu, którego państwo bierze udział. Nie należy zapominać, że ma to także duże znaczenie praktyczne, wytyczające podstawy postępowania organów państwowych w przypadku nieuregulowania danej kwestii w ogóle przez prawo wewnętrzne, a unormowania jej przez prawo międzynarodowe wiążące państwo, czy chociażby w razie kolizji między normami prawa międzynarodowego, a wewnętrznego.¹

Wyodrębnienie i całkowita regulacja zagadnień dotyczących źródeł prawa jest niewątpliwie *novum* konstytucyjnym.²

Właściwa relacja między prawem krajowym a prawem międzynarodowym została w wyraźny sposób uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. System źródeł prawa opiera się na idei jego zamknięcia, charakter ratyfikowanych umów międzynarodowych jako formalnych źródeł prawa polskiego rozstrzygnięty jest jednoznacznie. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 1 tworzą one razem z Konstytucją, ustawami oraz rozporządzeniami system źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

Legalną definicję umowy międzynarodowej znaleźć można w konwencjach kodyfikacyjnych z zakresu prawa umów międzynarodowych tj.: w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r., w konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych z dnia 23 sierpnia 1978 r. oraz w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodo-

¹ B. Banaszak, Konstytucja RP a prawo międzynarodowe (w:) Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin, Warszawa 2002, s. 361.

² W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2005, s. 174.

wymi oraz między organizacjami międzynarodowymi z dnia 21 marca 1986 r. Merytorycznie zbieżne są wszystkie definicje konwencji. Różnią się tylko tym, że w kolejności odnoszą się do: a) stosunków umownych państw, b) skutków sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych, c) stosunków umownych państw i organizacji międzynarodowych oraz organizacji międzynarodowych.³

W art. 2 ust. 1 pkt a) konwencji z 1969 r. definicja umowy międzynarodowej sformułowana jest jako „międzynarodowe porozumienie zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę”.⁴

Formą podstawową dla umowy jest forma pisemna. Nie oznacza to jednak, że umowa nie może być zawarta w innej formie np. ustnej. Forma umów nie wpływa na moc prawną, jak również liczba dokumentów w jakich jest ujęta nie ma znaczenia dla jej ważności. Umową międzynarodową jest zatem porozumienie ujęte w jednym dokumencie, porozumienie składające się z dokumentu podstawowego uzupełnionego załącznikami, jak również porozumienie dochodzące do skutku w postaci wymiany dokumentów (deklaracji, listów, not) między stronami, które najczęściej określa się jako wymiana not.⁵

Umowę międzynarodową można określić jako wspólne oświadczenie woli stron-podmiotów prawa międzynarodowego wyrażone w uzgodnionej przez strony formie i podlegające prawu międzynarodowemu, celem którego przez określenie wzajemnych praw i obowiązków jest wywołanie zamierzonych skutków prawnych. Definicja ta opiera się na założeniu, iż każde porozumienie między podmiotami prawa międzynarodowego, które jest zawarte w celu zaistnienia określonych skutków prawnych jest umową międzynarodową – czyli źródłem prawa międzynarodowego.⁶

Gdy zaś chodzi o system źródeł prawa, to jest nim uporządkowany zbiór norm prawnych, charakteryzujących się spójnością, wewnętrzną niesprzecznością, jednością, która obejmuje związki formalne i materialne norm.⁷

Wyznaczenie zakresu przedmiotowego pojęcia systemu źródeł prawa pozwala analizować założenia konstytucyjnej koncepcji tworzenia prawa pod kątem przewidzianych w niej charakterystycznych form ak-

³ R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 64–65.

⁴ Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, załącznik.

⁵ R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 65.

⁶ *Ibidem*, s. 66.

⁷ W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 171.

tów prawotwórczych, które składać się mają na wzajemnie powiązany i hierarchicznie spójny system źródeł prawa Polsce.

U podnóża przepisów konstytucyjnych określających stosunek umów do aktów ustawodawczych leży oczywiście domniemanie zgodności prawa polskiego z prawem międzynarodowym.⁸ Domniemanie to oparte jest na normie traktatowej, a zarazem i zwyczajowej, która ustanawia zakaz uzasadniania naruszeń prawa traktatowego odmiennymi przepisami krajowego porządku prawnego. Na sądach spoczywa również obowiązek takiej interpretacji umów żeby możliwe stało się wypełnienie zawartych w nich zobowiązań. Nie bez znaczenia jest również treść art. 9 Konstytucji RP, który mówi, iż Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W normie generalnej zawartej w tym artykule można dopatrywać się przeniesienia na grunt polskiej Konstytucji prawnomiędzynarodowej zasady dotrzymania umów międzynarodowych.⁹

Konstytucyjne normy dotyczące miejsca umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego dzielą się na dwie grupy. Do pierwszej z nich zaliczyć można normy tworzące tzw. „prawo konstytucyjne międzynarodowe”, czyli ta część prawa konstytucyjnego, której zawartość materialna oraz jej geneza wynika z wiążących państwo polskie regulacji międzynarodowych. Na mocy recepcji w formie powtórzenia oraz odesłania konstytucyjnego określone materie prawnomiędzynarodowe uzyskują rangę konstytucyjną.¹⁰ Taką recepcję w formie powtórzenia znajdziemy w rozdziale II Konstytucji dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, gdzie odzwierciedlone zostały standardy prawnomiędzynarodowe zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., Paktach Praw Człowieka ONZ z 1966 r., czy chociażby Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.¹¹

Druga grupa norm konstytucyjnych odnoszących się do umów międzynarodowych określa zakres ich mocy prawnej, jak też miejsce w hierarchii źródeł polskiego porządku prawnego. Na gruncie Konstytucji, z tego punktu widzenia, można wyróżnić:

- umowy ratyfikowane na podstawie zgody wyrażonej w ustawie przyjętej w normalnym postępowaniu ustawodawczym (art. 89 ust. 1) lub w procedurze szczególnej (art. 90 ust. 2), bądź zgody wyrażonej w referendum (art. 90 ust. 3), oraz
- umowy, dla których ratyfikacji nie ma wymogu uzyskania takiej zgody (art. 89 ust. 2).

⁸ L. Garlicki, R. Hebdzyńska, B. Szafarz, *Źródła prawa w RP*, Warszawa 1997, s. 39.

⁹ M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji RP* Lublin 2000, s. 67.

¹⁰ R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 117.

¹¹ *Ibidem*.

W art. 89 ust. 1 Konstytucji wskazane zostało, kiedy ratyfikacja czy wypowiedzenie umowy międzynarodowej wymaga zgody wyrażonej w ustawie.¹² Jest tak, gdy umowa dotyczy:

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

K. Wójtowicz słusznie podkreślił, że kryteria wyżej wyrażone nie są zbyt precyzyjne i występują problemy z ich stosowaniem. Problemy mogą powstać zwłaszcza, gdy chodzi o posługiwanie się kryterium spraw uregulowanych w ustawie. Bowiem trudno we współcześnie zawieranych umowach międzynarodowych znaleźć takie, które nie dotykałyby spraw uregulowanych już w ustawie. Wyrażenie zgody przez parlament na ratyfikację umowy jest ingerencją władzy ustawodawczej w funkcjonowanie władzy wykonawczej. Gdyby nieprecyzyjny w swej treści przepis art. 89 ust. 1 pkt 5 miał służyć faktycznemu przyjęciu przez władzę ustawodawczą kontroli nad większością umów podlegających ratyfikacji, to doprowadziłoby to do naruszenia zasady równowagi i podziału władz. Regułą powinna być zatem ratyfikacja bez zgody wyrażonej w ustawie, a treść przepisu art. 89 ust. 1 podlegać powinna – zdaje się – interpretacji ścieśniającej.¹³

Umowy międzynarodowe posiadają zróżnicowany status w polskim porządku prawnym w zależności od tego czy poddane zostały ratyfikacji, jak również od tego, w jakim trybie ta ratyfikacja doszła do skutku. Źródłem prawa powszechnie obowiązującego są – zgodnie z art. 87 ust. 1 – wyłącznie umowy ratyfikowane, co oznacza, że umowy zatwierdzane na podstawie art. 146 ust. 4 Konstytucji pozbawione są tego charakteru, choć oczywiście ich moc jest wiążąca w stosunku do Polski tak samo, jak umów ratyfikowanych.¹⁴

W ramach umów ratyfikowanych Konstytucja wyróżnia umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i przyznaje im pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2).

¹² P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji*, Warszawa 2002, s. 32.

¹³ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 361.

¹⁴ M. Granat (red.), *op.cit.*, s. 69.

O przynależności norm traktatowych do polskiego systemu źródeł prawa przesądzają czynności tworzące zabieg transformacji. Transformacja sprawia, iż norma międzynarodowa przekształca się w normę krajową i obowiązuje w porządku prawnym państwa stając się jego integralną częścią. Jest to zatem pewna metoda stanowienia prawa w państwie.¹⁵

W świetle obowiązującej Konstytucji wyróżnić można dwie odmiany transformacji – szczegółową i generalną. Na szczegółową składają się solenne tryby zawierania traktatu, jak też jego ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”. Stanowi on dzięki temu część krajowego porządku prawnego (art. 91 ust. 1). W rozumieniu prawa polskiego ratyfikację umowy międzynarodowej poczytywać można za czynność prawotwórczą. Taką cechą ma akt samodzielnej ratyfikacji umowy przez Prezydenta, jak też ratyfikacja umowy przez głowę państwa poprzedzona zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie.¹⁶

Elementem drugim procesu transformacji umowy do polskiego prawa jest jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”. Obowiązek ogłaszania umów ratyfikowanych w tym organie promulgacyjnym przewiduje tak Konstytucja (art. 88 ust. 3), jak i ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (art. 18).¹⁷ Konstytucyjnym elementem warunkującym byt prawny w polskich stosunkach wewnętrznych jest ogłoszenie umowy.¹⁸ Dla międzynarodowego prawa traktatów obojętna jest bowiem dla uprawomocnienia się i wejścia w życie umowy jej publikacja w organie promulgacyjnym państwa strony. Zaś w świetle naszego prawa ogłoszenie umowy współtworzy podstawę do stosowania i obowiązywania jej w stosunkach wewnętrznych.

Milczenie Konstytucji wobec podstawy obowiązywania umów w formie uproszczonej nie pozwala domniemywać ich recepcji, a co za tym idzie – zwłaszcza ich transformacji do prawa polskiego. W stosunkach wewnętrznych obowiązują one jako akty wyłącznie prawnomiędzynarodowe, na podstawie przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego w myśl art. 9 Konstytucji, jak również ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

Umowy w formie uproszczonej z natury rzeczony władne są jedynie wpływać na stosunki wewnętrzne w ograniczonym stopniu. Ustawodawca konstytucyjny uwzględnił to odmawiając im charakteru powszechnie obowiązującego źródła prawa. Odnoszą się one bowiem do organów,

¹⁵ M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 83.

¹⁶ P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 32.

¹⁷ R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 119.

¹⁸ M. Masternak-Kubiak, *op.cit.*, s. 81.

w imieniu których zostały zawarte. W prawie polskim mają więc analogiczny status do tzw. aktów kierownictwa wewnętrznego, czyli nie mogą tworzyć podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych, jak też innych podmiotów.¹⁹

Moc prawna umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym formalnie zależy od rodzaju uczestniczących w realizacji zdolności traktatowej organów państwa. Gdy chodzi zaś o materialny zakres mocy prawnej, to uwarunkowane jest to stopniem, w jakim zawierana umowa ingeruje w sferę ustawodawczą.

Największą moc prawną mają umowy o przekazaniu organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach.

Pierwszeństwo prawa międzynarodowego nad prawem krajowym od dawna jest ustalonym standardem prawnomiędzynarodowym, chociaż trzeba mieć na uwadze także to, że ten standard bez przychylności ze strony państwa pozostałby tylko postulatem.

W Konstytucji rozstrzygnięty został także problem obowiązywania umów w prawie polskim, ratyfikowanych pod rządami poprzednich ustaw zasadniczych. Na podstawie art. 241 ust. 1 przepisów przejściowych i końcowych umowy ratyfikowane przez RP na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych oraz ogłoszone w „Dzienniku Ustaw” stanowią część prawa krajowego. Uznaje się je za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.²⁰

Samodzielnie ratyfikowane umowy przez Prezydenta mają węższy zakres mocy prawnej niż umowy międzynarodowe, których ratyfikacja poprzedzona została ustawową zgodą parlamentu. Treść tych umów nie może odnosić się do materii ustawowych, ani tym bardziej do konstytucyjnych. Dotyczy to również umów wiążących państwo wskutek zatwierdzenia przez rząd lub ministrów, jak też podpisania bądź wymiany dokumentów tworzących daną umowę. Korzystają one tylko z pierwszeństwa wobec aktów normatywnych podporządkowanych ustawie.²¹

Stosowanie bezpośrednie norm traktatowych, jaki dopuszcza, a nawet wręcz nakazuje art. 91 ust. 1 Konstytucji, nie jest uwarunkowane metodą wprowadzenia traktatu do polskiego porządku prawnego, lecz pochodną jego charakteru, tzn. tego czy zawiera normy samowykonalne²² – czyli nadające się do stosowania bez uzupełnień prawodawczych.

¹⁹ R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 120.

²⁰ M. Masternak-Kubiak, *op.cit.*, s. 101.

²¹ R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 121.

²² *Ibidem*, s. 124.

Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. umacnia znaczenie umów międzynarodowych w praktyce stosowania prawa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęte w niej rozwiązania dotyczące pierwszeństwa umów odnoszących się do sfery ustawodawczej nad ustawami czy możliwość stosowania bezpośrednio tej grupy umów, która ze względu na kompletność regulacji poruszanych w niej spraw nie wymaga uzupełnień ze strony prawodawcy polskiego. Z jednej strony, sądy polskie są zobowiązane do dokładnej interpretacji norm traktatowych, co może stwarzać praktyczne trudności, z drugiej strony zaś – osoby prywatne są uprawnione do wysuwania bezpośrednich roszczeń na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych.

Konstytucyjna regulacja określająca status norm prawa międzynarodowego w prawie krajowym zasługuje na pozytywną ocenę i jest znaczącym krokiem naprzód w porównaniu z całym dotychczas obowiązującym stanem konstytucyjnoprawnym.

Literatura:

- Banaszak B., Konstytucja RP a prawo międzynarodowe (w:) Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin, Warszawa 2002
- Garlicki L., Hebdzyńska E., Szafarz R., Szepietowska B., Źródła prawa w RP, Warszawa 1997
- Granat M., System źródeł prawa w Konstytucji RP, Lublin 2000
- Kwiecień R., Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego, Warszawa 2000
- Masternak-Kubiak M., Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym, Warszawa 1997
- Sarnecki P., System źródeł prawa w Konstytucji, Warszawa 2002
- Skrzydło W., Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2005