

Maciej Borski

Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Roczniki Administracji i Prawa 14/2, 17-32

2014

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MIEJSCE UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH W PORZĄDKU PRAWNYM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

STOSUNEK PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO DO PRAWA WEWNĘTRZNEGO

Między prawem międzynarodowym a prawem krajowym zachodzą różnorodne zależności. Prawo międzynarodowe może w niektórych sprawach odsyłać do konkretnego uregulowania w prawie krajowym, z kolei prawo krajowe – co zdarza się zdecydowanie częściej – może odsyłać do prawa międzynarodowego¹. W praktyce – na co zwraca uwagę R. Kwiecień – „podstawy regulacji stosunku obu systemów prawnych w płaszczyźnie międzynarodowej znajdują się zarówno w normach zwyczajowych, jak i umownych. Pomocne jest [także] orzecznictwo sądów międzynarodowych”².

Zagadnienie stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego stało się przedmiotem rozważań pod koniec XIX wieku. W doktrynie sformułowano dwie podstawowe teorie: dualistyczną i monistyczną. Dualiści akcentują całkowitą odrębność prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Są one traktowane jako dwa zupełnie odrębne i niezależne od siebie systemy prawne niemające ze sobą żadnych punktów stykowych. Zdaniem dualistów prawo międzynarodowe reguluje wyłącznie stosunki międzynarodowe, zaś prawo wewnętrzne – stosunki między jednostkami a państwem. Zwolennicy teorii dualistycznej zaznaczają, że te dwie gałęzie prawa różnią się między sobą zarówno przedmiotem regulacji, jak i źródłem norm. Podkreślają, „że normy prawa wewnętrznego nie mogą wypływać z prawa międzynarodowego i na odwrót. Ze względu na odrębność tych dwóch systemów nie może być mowy o kolizji między nimi”³. Zgodnie z tą teorią, aby prawo międzynarodowe mogło obowiązywać w prawie krajowym, musi ulec transformacji zwykłej (każda ratyfikowana umowa międzynarodowa jest oddzielnie ogłaszana w Dzienniku Ustaw i w ten sposób wchodzi do porządku prawnego danego państwa), albo też transformacji generalnej (wszystkie normy prawa międzynarodowego są włączane do prawa wewnętrznego na podstawie generalnej klauzuli, zawartej zazwyczaj

* dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

¹ K. Działocha i A. Preisner (red.), *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, Wrocław 1995, s. 108.

² R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 40.

³ C. Vedder, *Wprowadzenie: nadrzędność prawa międzynarodowego i jego bezpośrednie stosowanie*, [w:] A. Janeralczyk-Sobierajska (red.), *Wzajemne relacje prawa międzynarodowego, wspólnotowego oraz prawa krajowego. Hierarchia norm oraz stosowanie prawa przez sądy*, Łódź 1998, s. 23.

w konstytucji). Jednakże transformacja to forma przekształcenia prawa międzynarodowego w prawo wewnętrzne. Według W. Góralczyka to właśnie „na tym polega główna słabość tej teorii, gdyż praktyka uznaje możliwość stosowania prawa międzynarodowego wewnątrz państwa, z tym że pozostaje ono w istocie swej prawem międzynarodowym”⁴. Najwybitniejszymi przedstawicielami szkoły dualistycznej byli: H. Triepel w Niemczech i D. Anzilotti we Włoszech.

Według założeń teorii monistycznej prawo międzynarodowe i prawo krajowe tworzą jednorodny system prawny, w którym normy te pozostają w porządku hierarchicznym. W zależności od sposobu ustalenia hierarchii między normami wyróżnia się monizm z prymatem prawa wewnętrznego i monizm z prymatem prawa międzynarodowego. Pierwszy z nich ukształtował się w niemieckiej nauce pod wpływem poglądów Hegla. Jego zwolennicy (Kaufmann, Larson, Schmidt, Zorn) określali prawo międzynarodowe mianem prawa państwowego zewnętrznego i podporządkowywali je państwu. Wyrażali pogląd, że prawo wewnętrzne ma wyższość nad międzynarodowym porządkiem prawnym. Ostatecznie jednak teorie o prymacie prawa wewnętrznego zostały we współczesnej nauce powszechnie odrzucone⁵. Odmianą monizmu z prymatem prawa międzynarodowego, której największym i najznamienitszym przedstawicielem był H. Kelsen, uznawała, że wszystkie normy prawne stanowią jedność, w obrębie której prawo międzynarodowe jest porządkiem nadrzędnym w stosunku do porządku krajowego, co dla państw oznacza ograniczoną swobodę w działalności prawotwórczej⁶. Kelsenowska szkoła „wyższości prawa międzynarodowego nad prawem państwowym” uważa prawo wewnętrzne za „pochodne” w stosunku do prawa międzynarodowego i oparte na jego „delegacji”. Wydawane normy prawa wewnętrznego muszą mieć „upoważnienie” prawa międzynarodowego. Podejście to jest sprzeczne z faktami historycznymi, obowiązującym prawem międzynarodowym i praktyką państw, które swoich porządków prawnych nie uważają za pochodzące od prawa międzynarodowego, zaś teza o jedności prawa międzynarodowego i wewnętrznego nie znajduje swojego uzasadnienia w analizie prawnej⁷.

Ch. Vedder zauważa, że „biorąc pod uwagę umiarkowane warianty obu teorii, wskazują one na faktyczne pierwszeństwo prawa międzynarodowego przed prawem krajowym. W praktyce oznacza to, że sprzeczna z prawem międzynarodowym norma prawa krajowego nie staje się automatycznie nieważna czy też nieskuteczna w wewnętrznym porządku prawnym danego państwa, ale że państwo to zobowiązane jest do usunięcia tej rozbieżności. Jak długo państwo stara się uniknąć kolizji między normami tych dwóch systemów prawnych, tak długo zapewnia to faktyczne pierwszeństwo zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego”⁸. I choć ten tok rozumowania ma swoje logiczne uzasadnienie w koordynacji współżycia państw na arenie międzynarodowej, to partykularne interesy wewnętrzne nie zawsze dadzą się pogodzić z „dobrem ogółu” w ujęciu międzynarodowym.

Faktem jest, iż „współcześnie prawo krajowe i prawo międzynarodowe w coraz szer-

⁴ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2009, s. 29.

⁵ M. Mizerska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2006, s. 12.

⁶ C. Vedder, *Wprowadzenie: nadrzędność...*, s. 22.

⁷ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo...*, s. 29.

⁸ C. Vedder, *Wprowadzenie: nadrzędność...*, s. 24.

szym zakresie reguluje te same dziedziny życia. W związku z tym prawo międzynarodowe wnika coraz szerzej i coraz głębiej w dziedziny zastrzeżone tradycyjnie dla ustawodawcy krajowego. Dotyczy to takich dziedzin, jak prawa człowieka czy stosunki pracy, które mają znaczenie dla całokształtu życia państwowego. Dotyczy to również znacznie węższych, ale za to bardzo licznych dziedzin „wyspecjalizowanych”, jak poczta, telekomunikacja, znaki drogowe, normy bezpieczeństwa w komunikacji, normy sanitarne i wiele innych. W skali europejskiej normy prawnomiędzynarodowe odnoszą się także do podstawowych elementów systemu politycznego jak np.: wolne wybory⁹. Obecnie sytuacja jest więc zdecydowanie inna niż w czasie, gdy kształtowały się obie teorie doktrynalne interpretujące wzajemne relacje między oboma porządkami prawnymi.

METODY WPROWADZENIA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO DO PORZĄDKU PRAWNEGO PAŃSTWA

Podkreślenia wymaga fakt, iż to prawo krajowe ustanawia metody służące wprowadzeniu aktów prawnomiędzynarodowych w dziedzinę stosunków wewnętrzpaństwowych. Powszechne prawo międzynarodowe nie określa bowiem sposobu wykonywania w państwie płynących z niego, a podjętych przez państwo zobowiązań. Jak słusznie zauważa R. Kwiecień. „państwo może więc podjąć takie środki, jakie w świetle jego porządku prawnego niezbędne są do wypełnienia zobowiązań międzynarodowych¹⁰.”

Brak wynikającego z powszechnego prawa międzynarodowego unormowania określającego sposoby uzgodnienia ustawodawstwa państwowego z regulacjami prawa międzynarodowego uwypukla autonomię państwowego porządku prawnego. Jednakże zauważalna jest tendencja zmierzająca do znoszenia barier formalnych oddzielających prawo międzynarodowe od wewnętrznego, gdyż w międzynarodowym obrocie prawnym istnieją akty partykularnego prawa międzynarodowego, które regulują implementację swych postanowień w porządku krajowym. Według R. Kwietnia „istotne w tym względzie jest również to, że niektóre umowy międzynarodowe ustanawiają bezpośredni wymóg stosowania prawa wewnętrznego z uwzględnieniem reguł prawnomiędzynarodowych¹¹. (...) Niemniej wydaje się, że dopóki suwerenność stanowić będzie najważniejszą cechę państwa w prawie międzynarodowym, dopóty państwo mieć będzie »monopol« na określanie podstaw skuteczności norm międzynarodowych w swoim porządku wewnętrznym¹².”

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele metod, których uwzględnienie przez prawodawców krajowych pozwala na stosowanie norm międzynarodowych wewnątrz państwa. Nie bez wpływu na praktykę państw pozostają teorie doktrynalne monistów i dualistów. Nauka prawa grupuje metody zapewnienia skuteczności norm prawa międzynarodowego w porządkach krajowych na dwie kategorie: recepcyjne i nerecepcyjne (pozarecepcyjne). Do pierwszej

⁹ K. Działocha i A. Preisner (red.), *Prawo...*, s. 109.

¹⁰ R. Kwiecień, *Miejsce...*, s. 49.

¹¹ Np.: IV Konwencja genewska z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny; tekst: http://www.pck.org.pl/pliki/konwencje/IV_KG.pdf [dostęp: 03.05.2014].

¹² R. Kwiecień, *Miejsce...*, s. 50.

zalicza się powtórzenie i transformację, do drugiej m.in.: odesłanie, adopcję, inkorporację, obowiązywanie normy prawnomiędzynarodowej z tzw. mocy własnej (*ex proprio vigore*).

Recepcja, zgodnie ze swym znaczeniem etymologicznym, to przejmowanie lub przyswajanie sobie czegoś¹³. W odniesieniu do przepisów prawa jest to forma twórczego wykorzystania przemian prawa i państwa w dorobku innych krajów, w tym przypadku prawa międzynarodowego. Recepcja normy prawnomiędzynarodowej przez prawo krajowe polega na tym, że norma międzynarodowa przekształca się w prawnokrajową, która w ten sposób staje się integralną częścią systemu prawa państwowego. Powstała nowa norma pod względem treści jest identyczna z funkcjonującą normą międzynarodową, z tym że norma międzynarodowa nadal obowiązuje w niezmienionej postaci w porządku międzynarodowym.

Pierwszą formą recepcji jest powtórzenie normy międzynarodowej w prawie wewnętrznym, polegające na wprowadzeniu przez organ ustawodawczy normy o analogicznej treści do normy, którą państwo związało się na płaszczyźnie międzynarodowej. Raz będzie to dosłowne powtórzenie przepisu międzynarodowego, innym razem ulegnie on pewnemu przetworzeniu, ale bez naruszenia meritum przepisu. Skutkuje to powstaniem normy w prawie krajowym równoległej do normy funkcjonującej na płaszczyźnie międzynarodowej¹⁴.

Drugą odmianą metody recepcyjnej jest transformacja. Sprawia ona, że norma międzynarodowa przekształca się w krajową, i stając się integralną częścią tego porządku, obowiązuje w nim. Podstawy transformacji mogą znajdować się w przepisach konstytucyjnych lub ustawodawstwie zwykłym¹⁵. Biorąc to pod uwagę, wyróżnia się dwie jej odmiany: generalną i szczegółową. Transformacja generalna oznacza przejście do porządku prawnego państwa całego zespołu norm międzynarodowych na podstawie wyraźnej normy krajowej, zawartej zazwyczaj w konstytucji. Jest ona najczęściej wyrażana w postaci zwrotów wskazujących, że norma międzynarodowa stanowi część prawa krajowego, że jest stosowana przez organy wewnętrzne i obowiązuje jak inne części państwowego systemu prawa. Z kolei mianem transformacji szczegółowej określa się przekształcenie konkretnej umowy międzynarodowej lub uchwały organizacji międzynarodowej w prawo krajowe. Polega ona na tym, że w osobnym akcie prawotwórczym organ państwowy wyraża zgodę na to, aby konkretna norma międzynarodowa stała się normą prawa krajowego, przy czym taka norma zostaje ogłoszona w dzienniku urzędowym państwa. Akt transformacji determinuje pozycję transformowanych norm w hierarchii źródeł danego państwa, dlatego transformowana umowa posiada zazwyczaj moc prawną ustawy. W przypadku konfliktu między normą traktatową a ustawową jest on rozwiązywany według reguł kolizyjnych: norma szczególna uchyla normę generalną (*lex specialis derogat legi generali*) i norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą (*lex posterior derogat legi priori*). Nie ma więc gwarancji pierwszeństwa stosowania traktatu, stąd trudno uznać transformację za metodę w wystarczającym stopniu zapewniającą regulacjom międzynarodowym skuteczność w stosunkach wewnętrznych¹⁶.

¹³ Słownik języka polskiego: <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2573568> [dostęp: 03.05.2014].

¹⁴ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 70.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

Skuteczność prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym można zapewnić także poprzez zastosowanie metod pozarecepcyjnych (nierecepcyjnych), np. przez odesłanie. Polega ono na tym, że prawo krajowe wskazuje organom państwa, iż w konkretnej sytuacji mają one uprawnienie (lub obowiązek) stosowania normy międzynarodowej. Przypadek najprostszy stanowi przepis nakazujący stosowanie normy międzynarodowej zamiast normy prawa krajowego¹⁷. Odesłanie tego typu rozstrzyga zarówno o skuteczności, jak i o wyższości norm prawnomiędzynarodowych. Innym rodzajem odesłania jest wskazanie na przepisy międzynarodowe jako źródło prawa wewnętrznego, w odniesieniu do materii, której ustawodawca krajowy nie uregulował¹⁸. Umowa międzynarodowa znajduje więc swoje miejsce w krajowym porządku prawnym przez to, że wypełnia lukę w prawie wewnętrznym, który to porządek odsyła w danej kwestii do uregulowań międzynarodowych. Odesłanie nie skutkuje przekształceniem normy międzynarodowej w krajową (uprawniony organ stosuje normę międzynarodową jako taką, a nie jako regułę prawa krajowego).

Adopcja, jako kolejna metoda nierecepcyjna, polega na dopuszczeniu do bezpośredniego obowiązywania i stosowania normy międzynarodowej w niezmienionym kształcie. Opiera się na przejściu normy prawa międzynarodowego do porządku państwowego. Nie jest to zatem zabieg prawotwórczy w sferze prawa wewnętrznego i nie powoduje zmiany charakteru normy prawnomiędzynarodowej. Obowiązuje w państwie jako regulacja z zakresu prawa międzynarodowego, co sprzyja treściwemu ujednoczeniu prawa międzynarodowego w różnych systemach prawnych¹⁹.

Następną metodą pozarecepcyjną jest inkorporacja. Z reguły podciągana jest pod pojęcie adopcji, ponieważ również polega na włączeniu normy prawa międzynarodowego automatycznie, bez zmiany jej treści i charakteru. Zatem natura normy inkorporowanej nie zmienia się (nie przekształca się z międzynarodowej w krajową). Termin „inkorporacja” najczęściej używany jest po prostu dla określenia wszystkich metod włączenia prawa międzynarodowego w prawo państwowe.

Odrębnym zagadnieniem jest obowiązywanie normy prawnomiędzynarodowej *ex proprio vi gore*, czyli z mocy własnej. Opiera się na założeniu, że norma międzynarodowa, nawet bez poddania jakimkolwiek zabiegom recepcyjnym czy nierecepcyjnym i tak powinna być w państwie wykonywana i powinna obowiązywać w porządku prawnym. Norma zachowuje swoją własną moc, ale miejsce w państwowym porządku prawnym zawdzięcza prawu krajowemu. Pamiętać natomiast należy, co podkreśla M. Masternak-Kubiak, iż konstrukcja skuteczności normy *ex proprio vigore* nie rozwiązuje wszystkich problemów, jakie mogą pojawić się podczas stosowania traktatu w prawie wewnętrznym²⁰.

¹⁷ Np.: „Warunku określonego w ust. 1 pkt 4 nie stosuje się, o ile umowy międzynarodowe stanowią inaczej.”; art. 8 ust. 2 ustawy z 8 czerwca 2001 roku o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. z 2001 r. nr 73, poz. 763, z późn. zm.).

¹⁸ Np.: „Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną klientowi wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o świadczenie usług turystycznych może być ograniczona tylko wówczas, gdy określa to umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska”; art. 11b ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 196, z późn. zm.).

¹⁹ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie...*, s. 71-72.

²⁰ *Ibidem*, s. 72-73.

Przyjęcie przez prawodawców w poszczególnych krajach różnych metod wprowadzania prawa międzynarodowego do wewnętrznego porządku prawnego podyktowane jest głównie obowiązującymi w państwie zasadami ustrojowymi, przyjętą ideologią, a także prowadzoną polityką.

ZASADA PRZESTRZEGANIA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W KONSTYTUCJI RP

Otwarcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne wyraża się przede wszystkim w regulacjach rozdziału I zatytułowanego „Rzeczpospolita”, zawierającego normy dotyczące ustroju i podstawowych instytucji społeczeństwa i państwa. Oczywiście ważne zasady ustrojowe znajdują się również w innych rozdziałach Konstytucji, a także wynikają z interpretacji zawartych w niej przepisów. Właśnie Konstytucja z 1997 r. – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – szerzej podjęła tę problematykę, a w szczególności kwestię obecności prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym. Jest to – jak podkreśla m.in. L. Garlicki – problem o znacznym stopniu sporności na skalę światową.

W rozdziale I polskiej Konstytucji, w art. 9, zapisano jedną z zasad o niewątpliwie fundamentalnym znaczeniu ustrojowym w państwie: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. „Spośród przepisów Konstytucji odnoszących się do prawa międzynarodowego, ten ma najbardziej ogólny charakter. Podkreślono w nim wobec społeczności międzynarodowej, że Polska jest państwem prawa także w stosunkach zewnętrznych. Zastosowano przy tym formułę szerszą niż zasada *pacta sunt servanda* z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z roku 1969, gdyż mowa jest o całym prawie międzynarodowym, obejmującym także powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego oraz prawo zwyczajowe”²¹. Jak podkreśla A. Wasilkowski, „współczesna konstytucja państwa demokratycznego nie może uchylać się od odwoływania się do pewnych wartości, w tym wartości sytuujących państwo w społeczności międzynarodowej”²². W polskiej Konstytucji znajdujemy więc bezpośrednie odwołanie, które realnie kształtuje ustawodawstwo polskie czy politykę zagraniczną państwa. To właśnie dlatego art. 9 w doktrynie określany jest jako kompletny, gdyż ujmuje problematykę całościowo bez względu na umiejscowienie norm prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa. Przepis ten jest kompletny także w ujęciu temporalnym, gdyż nie odnosi się do obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego do jakiegoś określonego czasu, lecz otwiera polski porządek prawny na jego rozwój. Przepis ten staje się dyrektywą „dla organów państwa, by tworzone akty prawa (...) były zgodne z całym prawem międzynarodowym, a nie tylko z umowami. Ponadto należy dążyć do tego, by przez odpowiednią wykładnię prawa (...) zapewnić w jak największym stopniu jego zgodność z treścią prawa międzynarodowego”²³.

²¹ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 157.

²² A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 9.

²³ J. Boć (red.), *Konstytucje...*, s. 33.

Artykuł 9 pełni istotne funkcje zarówno w stosunkach międzynarodowych RP, jak i w stosunkach wewnętrznych. W tych pierwszych jest przede wszystkim sygnałem (lub jak określa to P. Winczorek „prawnie wiążącą deklaracją intencji skierowaną wobec zagranicy”), że państwo polskie poczuwa się do obowiązku postępowania zgodnie z prawem i w granicach prawa. Deklarując stałą wolę respektowania międzynarodowego porządku prawnego, państwo polskie staje się wiarygodnym partnerem w stosunkach z innymi państwami, organizacjami i organami międzynarodowymi. Ponadto – jak podkreśla P. Winczorek – „Polska potwierdza, że w swoich stosunkach wewnętrznych będzie się kierować wiążącymi ją postanowieniami prawa międzynarodowego. Postanowienia te będą uwzględniane przez ustawodawstwo krajowe oraz będą stosowane przez wszystkie organy władzy publicznej, między innymi w postępowaniach administracyjnych i sądowych”²⁴. W sferze stosunków wewnętrznych doktryna wyróżnia przede wszystkim trzy funkcje art. 9. „Pierwsza z nich ma charakter ogólny i polega na umacnianiu pozycji prawa międzynarodowego w stosunkach krajowych. Ma to istotne znaczenie w praktyce (...) gdyż dotyczy stosowania prawa przez organy państwowe, a zwłaszcza prac nad projektami aktów prawnych, które powinny uwzględniać istniejące zobowiązania międzynarodowe i orzeczenia sądów międzynarodowych. (...) Druga funkcja ma także charakter ogólny i odnosi się do wykładni. (...) Art. 9 stwarza obowiązek interpretowania przepisów oraz sytuacji prawnych w sposób przyjazny dla prawa międzynarodowego. Obowiązek przyjaznej wykładni odnosi się najczęściej do samej konstytucji. (...) Trzecia z funkcji art. 9 w stosunkach wewnętrznych ma już charakter bardziej konkretny w sensie normatywnym. Polega na objęciu konstytucyjnym obowiązkiem przestrzegania prawa międzynarodowego tych jego norm, których pozycja nie została w innych przepisach ustawy zasadniczej odrębnie określona”²⁵. Chodzi więc o inne normy prawa powszechnie obowiązującego niż te określone w art. 87²⁶ oraz w art. 91 ust. 3 Konstytucji²⁷. Jak słusznie zauważa A. Wasilkowski, w aspekcie ilościowym te inne normy to lwią część prawa międzynarodowego. Obowiązują one z mocy tego prawa, lecz równoległy obowiązek ich przestrzegania wynika z Konstytucji, właśnie z art. 9. P. Winczorek podkreśla, że to przestrzeganie prawa międzynarodowego w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych, w żadnym razie nie zagraża suwerenności państwa polskiego. „Akty prawa międzynarodowego są dobrowolnie przyjmowane w imieniu Narodu przez naczelne władze państwa w trudnym do przebycia procesie ratyfikacji (art. 89-91), a w szczególnych przypadkach (art. 90) – po zgodzie uzyskanej od suwerena w trybie referendalnym. Ponadto uwzględnić należy, iż wiązanie się

²⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 33-34.

²⁵ A. Wasilkowski, *Przestrzeganie...*, s. 12.

²⁶ Zgodnie z jego treścią: ust. 1: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia” ust. 2: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

²⁷ Przepis ten stanowi: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

umowami międzynarodowymi przez państwa (a zatem i przez Rzeczpospolitą Polską) oparte jest na zasadzie wzajemności. Stąd też pojawienie się wiążących jednostronnie zobowiązań traktatowych i zwyczajowych uznać można za mało prawdopodobne²⁸.

Reasumując, należy stwierdzić, że ustrojodawca świadomie wprowadził art. 9 do zasad naczelnych Konstytucji RP, i to w bezpośrednim sąsiedztwie z przepisem stanowiącym o bezpośrednim jej stosowaniu (art. 8 ust. 1). Prawną konsekwencją zasady wyrażonej w art. 9 jest konstytucyjne założenie, że na terytorium RP, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania kreowane poza systemem polskich organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie zadecydował, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie mieć charakter wieloskładnikowy, uznając za współobowiązujące podsystemy regulacji prawnych pochodzące z różnych centrów prawodawczych, co zobowiązuje je do egzystencji na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współdziałania.

BEZPOŚREDNIE STOSOWANIE A PRYMAT PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Obowiązująca Konstytucja RP jest pierwszą w historii Polski konstytucją, która stanęła na gruncie wąskiej koncepcji, przyjmującej, że tylko niektóre umowy międzynarodowe, tj. umowy ratyfikowane, mogą rodzić prawa i obowiązki zarówno dla organów państwa, jak i obywateli. Według K. i G. Wierczyńskich „obowiązująca obecnie konstytucja stanowi [już] w art. 9, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej w Polsce obowiązek zapewnienia skuteczności umowom międzynarodowym, którymi (...) [RP] jest związana. Warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych jest ich ogłoszenie. Zasada ta odnosi się do wszystkich rodzajów aktów normatywnych, bo jak zauważył już św. Tomasz z Akwinu, norma jedynie pomyślana, a nie uzewnętrzniiona przez prawodawcę, nie może być wiążącym wzorem postępowania dla kogokolwiek poza samym prawodawcą. W Konstytucji zasada ta została wyrażona w art. 88 wprost [odnosząc się] jedynie do ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego²⁹. Zaś zapewnienie skuteczności prawa międzynarodowego w polskim prawie wewnętrznym wynika głównie z art. 91.

Art. 91 ust. 1 przyjmuje, że po ogłoszeniu ratyfikowanej umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw stanowi ona część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana (chyba że jej stosowanie wymaga wydania ustawy). Regulacja ta zakłada skutek transformacyjny aktu ratyfikacji, który to wprowadza umowę do wewnętrznego porządku prawnego.

Według A. Wyrozumskiej „skuteczność umów ratyfikowanych względem pozostałych źródeł prawa krajowego uzależniona jest od trybu ich ratyfikacji. Na gruncie art. 91 ust. 2 oraz 188 pkt 1 i 2 jest bezsporne, że w razie kolizji z ustawami [międzynarodowa] umo-

²⁸ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 34-35.

²⁹ K. Wierczyńska, G. Wierczyński, *Ogłoszenie umów międzynarodowych jako warunek ich bezpośredniego stosowania – kilka uwag na marginesie polskiej praktyki*, „*Studia Prawnicze*” 2009, Zeszyt 3 (181), s. 5.

wa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie przeważa wobec ustawy, nie ma jednak pierwszeństwa w stosunku do Konstytucji, aczkolwiek to ostatnie twierdzenie może być podważone na gruncie art. 9. (...) Wydaje się również, że umowa ratyfikowana bez upoważnienia ustawy, w przypadku kolizji norm ma pierwszeństwo stosowania przed rozporządzeniami i innymi aktami podustawowymi (art. 188 ust. 3)³⁰. Jednakże poglądy, jak i orzecznictwo w tej kwestii nie są spójne (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 1999 r.³¹ i wyrok tegoż sądu z 4 października 2002 r.³², co pokazuje, że umowy międzynarodowe mogą nie być jednolicie stosowane przez sądy).

Jak podkreśla P. Winczorek, „zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnonarodowego referendum (zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji), w tym umów o przekazaniu kompetencji »w niektórych sprawach« – przed postanowieniami ustaw nadających się do współstosowania, nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – »prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej« w stosunku do wszystkich wiążących RP umów międzynarodowych”³³. Autor ten podkreśla przy tym, że bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej polega na podejmowaniu na jej podstawie decyzji indywidualnych i konkretnych w postępowaniach przed właściwymi organami władzy publicznej, szczególnie przed sądami i organami administracji.

Ustęp 3 omawianego artykułu 91 Konstytucji, podobnie jak art. 90, powstał z uwagi na akcesję Polski do Unii Europejskiej, ale – jak podkreśla wielu znawców tematu – ma bardziej uniwersalne zastosowanie. Normatywną podstawą prawa europejskiego są traktaty (umowy międzynarodowe) założycielskie Wspólnot Europejskich, wraz z późniejszymi umowami o tej randze (np. traktat amsterdamski, Traktat z Maastricht, Traktat z Lizbony, czy też wszelkie umowy akcesyjne itp.) nazywane prawem pierwotnym. Na mocy tych traktatów stanowione są przez kompetentne organy Unii liczne akty tzw. prawa pochodnego (wtórnego). Na podstawie regulacji z art. 91 ust. 3 Konstytucja odnosi się do europejskiego porządku prawnego, który – jak się stanowczo podkreśla – jest odmienny zarówno od prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego³⁴. Prawo europejskie (dawniej: prawo

³⁰ A. Wyrozumski, *Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji – pierwszeństwo stosowania umów ratyfikowanych*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 54.

³¹ Sygn. I SA/Po 3057/98; ONSA 2001, nr 1, poz. 34, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7EC86BBFFC> oraz <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CCAB63AF29> [dostęp: 03.05.2014].

³² Sygn. I SA/Ld 1597/01; [w:] <http://ppg.inforlex.pl/n/zp,402472,92,or,1,37/NSA.2002.001.006022220,a/> Wyrok-NSA-z-dnia-4-pazdziernika-2002-r--sygn-I-SA-Ld-1597-01.html [dostęp: 03.05.2014].

³³ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 213.

³⁴ P. Winczorek podkreśla jednak, że „prawo wspólnotowe nie jest [...] prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: RP). W części zaś stanowiącej prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one [więc] koegzystować na zasadzie obopólnie przyja-

wspólnotowe) jest skuteczne nie tylko wobec państw członkowskich (szeroko rozumiany skutek *erga omnes*, czyli – w dużym skrócie – skutek wobec państw trzecich), lecz może też oddziaływać bezpośrednio na położenie prawne obywateli, gdyż podlega bezpośrednio stosowaniu. Jak zaznacza m.in. P. Winczorek, ustawodawstwo polskie w wykonywaniu postanowień Układu Europejskiego z 1991 roku o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi [czy też zamiennie: Wspólnotą Europejską, dziś – na mocy Traktatu z Lizbony – Unią Europejską] (art. 68-70 Układu) doprowadziło do stopniowego zharmonizowania prawa polskiego z prawem europejskim, co znacznie zmniejszyło różnice między tymi dwoma porządkami prawnymi (choć różnice w niektórych dziedzinach są istotne, a państwo polskie nie implementowało jeszcze wielu regulacji czy to ze względów ekonomicznych, czy braku przekładu całości dorobku prawnego Unii na język polski). Niemniej jednak od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prawo europejskie obowiązuje w całości również na terenie naszego kraju i, jak słusznie zauważa P. Winczorek, „jest ono stosowane w Polsce bezpośrednio, zarówno przez organy Unii, jak i przez polskie organy władzy publicznej. Prawo europejskie, tak jak w innych państwach członkowskich, zajmuje w Polsce pozycję zwierzchnią wobec ustawodawstwa wewnątrz krajowego. Oznacza to, iż w przypadku kolizji z ustawami polskimi ma ono pierwszeństwo. Natomiast Konstytucja RP zachowuje nadrzędną pozycję w całym systemie prawa obowiązującego na terenie naszego kraju”³⁵.

Według T. Wasilewskiego „stwierdzić należy, że w świetle prawa międzynarodowego [ale też i europejskiego] państwo nie może powoływać swego prawa wewnętrznego czy jakichkolwiek wewnętrznych procedur czy sytuacji (z zastrzeżeniem nadzwyczajnych przypadków mających jednak charakter wyjątkowy – wyższe interesy narodowe – jak np.: porządek publiczny, bezpieczeństwo narodowe, moralność publiczna czy zdrowie publiczne dopuszczających derogację wskazanych przepisów prawnomiędzynarodowych), jak środka uzasadniającego odmowę wykonania zobowiązań prawnomiędzynarodowych. W ten sposób zarysowana jest zasada pierwszeństwa prawa międzynarodowego w stosunku do prawa wewnętrznego. Jednakże z zasady prymatu wynika godna podkreślenia teza, iż z prawa międzynarodowego nie wynika wiążący państwo obowiązek uznawania zewnętrznych stosunków aktów prawa wewnętrznego przyjętych przez inne państwo niezgodnie z prawem międzynarodowym, co trafnie zostało podniesione w doktrynie i orzecznictwie sądowym”³⁶ (np.: sprawa *Nottebohm*)³⁷.

Nie ulega wątpliwości, że obecne regulacje konstytucyjne są ogromnym krokiem naprzód w dziedzinie stosowania umów międzynarodowych w polskim prawie. Stanowią one bowiem solidną podstawę do bezpośredniego i pośredniego stosowania nie tylko umów międzynarodowych. Zauważyć trzeba jednak, iż postanowienia Konstytucji po-

znej wykładni i kooperatywnego współstosowania”.

³⁵ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 214.

³⁶ T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny: porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2004, s. 218.

³⁷ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w 1955 r. stwierdził, że na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych nie będą skuteczne akty prawa wewnętrznego podjęte zgodnie z literą prawa krajowego, jeśli będą niezgodne z prawem międzynarodowym (w tym przypadku z zasadą efektywności obywatelstwa).

zostawiają też wiele niejasności, co skutkuje niejednorodnym rozumieniem przepisów zarówno przez doktrynę, jak i przez praktykę³⁸.

TYMCZASOWE STOSOWANIE UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH W PRAWIE POLSKIM

Zasadą jest, że umowę międzynarodową stosuje się od momentu jej wejścia w życie. W wyjątkowych przypadkach pojawić się może potrzeba zastosowania traktatu (lub tylko jego części) wcześniej, przed wejściem w życie, bez czekania np.: na zakończenie procedur konstytucyjnych, czy na złożenie przez przyszłe strony umowy przewidzianej liczby dokumentów ratyfikacyjnych lub zatwierdzających³⁹.

M. Frankowska słusznie wskazuje, że tymczasowe stosowanie rozwinęło się głównie z dwóch powodów:

- 1) wykształcenia się w procedurach krajowych udziału Parlamentu (co znacznie wydłużyło całą procedurę);
- 2) naglącej potrzeby szybkiego rozwiązania kwestii uregulowanej umową międzynarodową⁴⁰.

Jak podkreśla A. Wyrozumska, „tymczasowe stosowanie umów oznacza zatem stosowanie umowy w trakcie trwania procedur krajowych związanych z zawarciem umowy lub po zakończeniu tych procedur, zanim złożona zostanie wymagana liczba dokumentów ratyfikacyjnych lub zatwierdzenia przez wszystkie strony umowy”⁴¹.

Ten wyjątek w stosowaniu przewiduje już Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, która w art. 25 stanowi, że traktat lub jego część może być stosowany tymczasowo przed jego wejściem w życie, jeśli:

- 1) zawiera on postanowienie dopuszczające tymczasowe stosowanie;
- 2) strony negocjujące w jakikolwiek inny sposób uzgodniły dopuszczalność tymczasowego stosowania. W istocie tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych dotyczy trzech sytuacji:

- 1) gdy traktat nie wszedł jeszcze w życie (najczęściej tymczasowe stosowanie następuje już z chwilą podpisania);
- 2) gdy traktat wszedł w życie, ale państwo do niego przystępujące nie zakończyło jeszcze procedur związanych z wyrażeniem zgody na związanie się traktatem;
- 3) tzw. tymczasowego wejścia w życie traktatu (gdy traktat ustanawia taką możliwość, jeśli w określonym czasie nie zostaną spełnione przewidziane w nim warunki wejścia w życie)⁴².

³⁸ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 31-108.

³⁹ Od momentu dojścia do skutku umowy, czyli zakończenia całej procedury formalnej, do jej wejścia w życie może upłynąć nawet kilka miesięcy; na podstawie: M. Mizerska, *Prawo...*, s. 16.

⁴⁰ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 72.

⁴¹ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 264.

⁴² J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 99.

W. Czapliński i A. Wyrozumska słusznie zauważają, że „tymczasowe stosowanie niesie ze sobą trudne problemy dla prawa krajowego. Najczęściej, jeśli umowa nie była ratyfikowana, w porządkach krajowych dopuszczających bezpośrednio stosowanie umów międzynarodowych nie może wywołać skutków bezpośrednich. Konsekwentnie, tymczasowe stosowanie umowy musi mieć charakter ograniczony i dotyczyć tylko takich sytuacji, które mogą być rozstrzygnięte na gruncie odpowiednio stosowanego prawa krajowego”⁴³. Dlatego też w polskiej doktrynie pojawiają się liczne głosy mówiące o potrzebie unormowania poruszanej kwestii w konstytucji lub choćby w ustawie, gdyż obecnie Konstytucja nie zawiera przepisu dotyczącego tymczasowego stosowania umów międzynarodowych (zresztą tak samo jak obowiązująca ustawa o umowach międzynarodowych⁴⁴). Milczenie Konstytucji (i innych aktów prawnych) co do tej instytucji słusznie nie jest interpretowane jako wyłączające możliwość tymczasowego stosowania umów. Jednakże w związku z brakiem stosownych regulacji można mieć uzasadnione obawy co do prawidłowości posługiwania się instytucją tymczasowego stosowania umów międzynarodowych w praktyce. Jak podkreśla m.in. A. Wyrozumska, „tymczasowe stosowanie jest możliwe w prawie polskim i powinno się z tej formy korzystać we wszystkich tych przypadkach, w których jest to celowe ze względu na interes państwa itp. Zdawać sobie trzeba jednak sprawę, że tymczasowe stosowanie umowy [międzynarodowej] oznacza konieczność zapewnienia wywiązywania się z tymczasowo przyjętych zobowiązań, tak samo jakby były to zobowiązania umowy, która weszła w życie w normalnym trybie i to nie tylko na płaszczyźnie prawa międzynarodowoprawnej, ale i tam, gdzie taka potrzeba istnieje, na płaszczyźnie prawa krajowego. Rozstrzygając, czy umowa może być stosowana tymczasowo na płaszczyźnie krajowej, powinno się uwzględniać, czy zobowiązania mają być wykonywane przez organy państwa, czy także przez jednostki [oraz] czy organy państwa mogą je wykonywać w oparciu o już posiadane kompetencje (obowiązujące prawo). Konstytucja z 1997 roku wyklucza możliwość bezpośredniego stosowania umowy przed jej ratyfikacją. [Tak więc] umowa tymczasowo stosowana (jeśli nie weszła w życie i nie została ratyfikowana i ogłoszona) nie może stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. W wielu przypadkach dla zrealizowania wymogów tymczasowego stosowania umowy muszą istnieć środki krajowe. Rząd zatem, zawierając umowę przewidującą tymczasowe stosowanie, powinien rozważyć, czy np.: istnieją normy przewidujące mechanizm prawny, który może być stosowany do wypełnienia zobowiązania zawartego w umowie, lub czy istnieją normy pozwalające rządowi na szybkie przyjęcie aktów dla wykonania tymczasowo stosowanych postanowień umowy np.: delegacja do wydania rozporządzenia (...), możliwość podjęcia indywidualnej decyzji (...) itp. Nie można jednak wykluczyć, że dla tymczasowego stosowania umowy niezbędna będzie ustawa”⁴⁵.

⁴³ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 31.

⁴⁴ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. nr 39, poz. 443, z późn. zm.).

⁴⁵ A. Wyrozumska, *Umowy...*, s. 630.

KONTROLA ZGODNOŚCI UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH Z KONSTYTUCJĄ

Po raz pierwszy w polskim systemie prawa Konstytucja wprowadziła tak wyraźny obowiązek stosowania i przestrzegania prawa (np.: art. 9 czy rozdział III Konstytucji), jednocześnie wprowadzając umowy międzynarodowe i akty organów integracyjnych do polskiego porządku prawnego. „Na władzy sądowniczej spoczęło w ten sposób zadanie zapewnienia właściwego stosowania i przestrzegania”⁴⁶, w tym także kontroli konstytucyjności tychże aktów.

Badanie zgodności umów międzynarodowych z konstytucją odbywa się w Rzeczypospolitej Polskiej w ramach kontroli abstrakcyjnej, czyli takiej, która dokonywana jest w oderwaniu od konkretnych przypadków stosowania badanej normy występującej w formie kontroli prewencyjnej (zwanej też kontrolą wstępną) oraz – zgodnie z opinią wielu przedstawicieli doktryny – kontroli następczej.

Podmiotem uprawnionym do uruchomienia kontroli prewencyjnej (kontroli wstępnej) jest na podstawie art. 133 ust. 2 wyłącznie Prezydent RP (choć w doktrynie podnosi się, aby lista podmiotów była poszerzona, np. o Sejm czy też rząd), który może zwrócić się z wnioskiem do TK. Kontrola prewencyjna jest możliwa i zarazem niezbędna, gdyż – jak podkreśla P. Winczorek – „niektóre umowy międzynarodowe mogą być ratyfikowane i wypowiedane tylko za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1), inne [zaś] nie wymagają takiej zgody. Ratyfikacja i wypowiedzenie umowy międzynarodowej przez Prezydenta Rzeczypospolitej jest jego uprawnieniem, lecz wymaga kontrasygnaty prezesa RM (art. 144 ust. 2). Prezydent informuje Sejm i Senat o ratyfikacji i wypowiedzeniu umowy także wówczas, gdy zgoda na ratyfikację została wyrażona w ustawie. Prezydent zarządza ogłoszenie umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw. Jest to jego prerogatywa (art. 144 ust. 3 pkt 7). Zawieranie (negocjowanie, podpisywanie) umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji należy do RM (art. 146 ust. 4 pkt 10), do niej też należy występowanie z wnioskiem do Prezydenta o ratyfikowanie danej umowy, a także inicjatywa ustawodawcza dotycząca ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta, wówczas gdy uzyskanie takiej zgody jest niezbędne (art. 89 i art. 90). (...) Prezydent może przed ratyfikacją umowy międzynarodowej (kontrola wstępna) zwrócić się do TK z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją”⁴⁷. Jeśli wynik tej kontroli będzie negatywny, oznacza to, iż RP musi odstąpić od związania się taką umową międzynarodową (gdyż Prezydent nie może jej ratyfikować⁴⁸, nawet gdyby uzyskał na to zgodę wyrażoną w ustawie) lub podjąć renegocjacje danej umowy międzynarodowej, czy też dokonać zmiany Konstytucji⁴⁹ przed wyrażeniem zgody na związanie się tą umową.

Ponadto Konstytucja zgodnie z art. 188 ust. 1 przewiduje badanie konstytucyjności umowy międzynarodowej, którą RP już się związała (kontrola następcza). Przepis ten, określając zakres

⁴⁶ K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 325.

⁴⁷ P. Winczorek, *Komentarz ...*, s. 290-291.

⁴⁸ Art. 133 ust. 2 w związku z art. 126 ust. 2 Konstytucji.

⁴⁹ Skutek taki pociągnęło za sobą wprowadzenie do polskiego prawa wewnętrznego, na podstawie umowy międzynarodowej, Europejskiego Nakazu aresztowania (art. 55 Konstytucji).

przedmiotowy, posługuje się sformułowaniem „umowy międzynarodowe”, co pozwala sądzić, że przedmiotem tejże kontroli mogą być wszystkie typy umów międzynarodowych. Co więcej – jak podkreślają autorzy komentarza do ustawy o TK – taka konstrukcja kontroli następczej, jak i formuła art. 188 powodują, iż nie ma znaczenia, czy umowę uznajemy za akt normatywny w rozumieniu Konstytucji, tj. regulację zawierającą w swej treści normy prawne, czyli abstrakcyjne reguły postępowania, skierowane do generalnie określonego adresata, czy też nie⁵⁰. Jeśli chodzi o zakres podmiotowy – jest on dużo szerszy niż w przypadku kontroli prewencyjnej (wstępnej) – z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli następczej mogą wystąpić (zgodnie z art. 191 Konstytucji): Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, w jakim regulacje aktu normatywnego dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe z zastrzeżeniem, że wniosek dotyczy spraw objętych zakresem działania tychże podmiotów. Konstytucja przewiduje także możliwość kontroli następczej w przypadku przewidzianym w art. 191 Konstytucji, czyli przy pomocy pytania prawnego, a także – będącej w zasięgu jednostki (według Konstytucji „każdego, czyje konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone”) – skargi konstytucyjnej (po spełnieniu przesłanek przewidzianych art. 79 Konstytucji).

W praktyce jednak do tej pory Prezydent RP nie skorzystał z prawa zwrócenia się do TK, aby sprawdzić zgodność projektowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją (kontrola prewencyjna, tzw. wstępna), choć były ku temu przesłanki, np. w kwestii Traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej. Jak podkreśla S. Biernat, „Układ Europejski (...) [jest] umową międzynarodową, a zatem obowiązki Polski wynikające z niego [będą] miały charakter międzynarodowopravny. Charakter prawny Układu Europejskiego w polskim porządku prawnym wyznaczały liczne przepisy Konstytucji RP; można tu wymienić: art. 9, art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 241 ust. 1”⁵¹. Podobny tok myślenia przyjął TK w swym orzeczeniu dotyczącym zgodności traktatu akcesyjnego z Konstytucją. TK zauważył, że nie jest upoważniony do dokonywania oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej, ale z racji tego, że traktat akcesyjny jest ratyfikowaną umową międzynarodową, TK jest właściwy na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji do oceny zgodności tejże umowy międzynarodowej z Konstytucją. Nie zmienia tego fakt, że traktat ten został ratyfikowany na podstawie referendum, a kontrola ważności referendum leży w kompetencji Sądu Najwyższego. „Należy jednocześnie podkreślić, że właśnie z Konstytucji czerpie swoją legitymację decyzja Narodu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, czyli o przekazaniu organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji). Wola Narodu, wyrażona zgod-

⁵⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 136.

⁵¹ S. Biernat, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, [w:] B. Dolnicki (red.), *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo Europejskie a prawo krajowe*, Bydgoszcz – Katowice 2005, s. 163.

nie z art. 90 ust. 3 Konstytucji w decyzji o przystąpieniu do Unii Europejskiej, oraz podpisanie i ratyfikacja przez konstytucyjne organy państwa Traktatu Akcesyjnego, zdecydowały o przyjęciu przez Polskę nie tylko zawartych w tym traktacie norm prawnomaterialnych stanowiących treść procesu integracji, ale również obowiązujących w ramach Unii Europejskiej mechanizmów decyzyjnych i odpowiadającej im struktury organów Unii Europejskiej⁵². Tak więc akt prawa europejskiego stał się jednocześnie aktem prawa krajowego (w postaci przyjętej umowy międzynarodowej, akcesji Polski do UE) i jako taki podlega kontroli ze strony TK.

Reasumując – pozwolę sobie powtórzyć za A. Wyrozumską – „kontrola prewencyjna powinna, zgodnie ze swym celem, dominować w przypadku umów międzynarodowych, ponieważ pozwala skorygować sprzeczności bez narażania interesów [oraz wizerunku] państwa w stosunkach międzynarodowych (państwo jeszcze nie jest stroną umowy)”⁵³.

Bibliografia

- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007.
- Biernat S., „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, [w:] B. Dolnicki (red.), *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo Europejskie a prawo krajowe*, Bydgoszcz – Katowice 2005.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciniński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Działocha K. (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – raport wstępny*, Warszawa 2004.
- Działocha K. i Preisner A. (red.), *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, Wrocław 1995.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 1997.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2009.
- Kubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów. Zbiory Orzecznictwa Becka*, Warszawa 2008.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Mizerska M., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2006.
- Vedder C., *Wprowadzenie: nadrzędność prawa międzynarodowego i jego bezpośrednie stosowanie*, [w:] A. Janeralczyk-Sobierajska (red.), *Wzajemne relacje prawa międzynarodowego, wspólnotowego oraz prawa krajowego. Hierarchia norm oraz stosowanie prawa przez sądy*, Łódź 1998.
- Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.

⁵² M. Kubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 478.

⁵³ A. Wyrozumska, *Umowy...*, s. 639.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
Wierczyńska K., Wierczyński G., *Ogłoszenie umów międzynarodowych jako warunek ich bezpośredniego stosowania – kilka uwag na marginesie polskiej praktyki*, „Studia Prawnicze” 2009, Zeszyt 3 (181).
Wyrozumska A., *Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji – pierwszeństwo stosowania umów ratyfikowanych*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe: teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Streszczenie: Otwarcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne wyraża się przede wszystkim w regulacjach rozdziału I zatytułowanego „Rzeczpospolita”, zawierającego normy dotyczące ustroju i podstawowych instytucji społeczeństwa i państwa. Oczywiście ważne zasady ustrojowe znajdują się również w innych rozdziałach Konstytucji, a także wynikają z interpretacji zawartych w niej przepisów. Właśnie Konstytucja z 1997 r. – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – szerzej podjęła tę problematykę, a w szczególności kwestię obecności prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym. Jest to – jak podkreśla m.in. L. Garlicki – problem o znacznym stopniu sporności na skalę światową. W rozdziale I polskiej Konstytucji, w art. 9, zapisano jedną z zasad o niewątpliwie fundamentalnym znaczeniu ustrojowym w państwie: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Spośród przepisów Konstytucji odnoszących się do prawa międzynarodowego, ten ma najbardziej ogólny charakter. Podkreślono w nim wobec społeczności międzynarodowej, że Polska jest państwem prawa także w stosunkach zewnętrznych. Zastosowano przy tym formułę szerszą niż zasada *pacta sunt servanda* z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z roku 1969, gdyż mowa jest o całym prawie międzynarodowym, obejmującym także powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego oraz prawo zwyczajowe.

Słowa kluczowe: umowa międzynarodowa, konstytucja, prawo międzynarodowe, prawo krajowe

POSITION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS IN THE LEGAL ORDER IN THE REPUBLIC OF POLAND

Openness of Polish Republic Constitution for international law and integration processes is expressed mainly in regulations of the 1st chapter entitled “the Republic”, including norms concerning the system and basic institutions of society and country. Obviously, important system principles can be found also in other chapters of the Constitution. They also result from interpretations of regulations included in it. The Constitution from 1997, for the first time in Polish constitutionalism, deals with those problematic aspects, and in particular with the issue of international law presence in the Polish legal order. As L. Garlicki emphasizes it is a problem of a considerable debatability on a world scale. In the first chapter of the the Polish Constitution in art. 9 we can find one of the rules that is of fundamental constitutional meaning in the state: “The Republic of Poland shall respect international law binding upon it”. It has the most general character among other rules referring to international law. It has been emphasized in it towards international society that Poland is a legal state also in respect of foreign relations. A clause that is wider in its sense than the principle *pacta sunt servanda* from Vienna Convention on Treaties Law from 1969, was applied because it covers the whole international law, including also commonly known principles of international law and common law.

Key words: international agreement, constitution, international law, national law