

GRZEGORZ J. WĄSIEWSKI  
Instytut Socjologii UMK

## **OKREŚLENIE MIEJSCA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W PRAWIE WEWNĘTRZNYM PRZEZ KONSTYTUCJĘ RP**

**P**rawo międzynarodowe, publiczne można zdefiniować pokrótce jako zespół norm obowiązujących w stosunkach między państwami i niektórymi organizacjami międzynarodowymi, wyrażający wolę tych podmiotów, a zabezpieczone przymusem stosowanym indywidualnie lub zbiorowo<sup>1</sup>. W określeniu katalogu źródeł prawa międzynarodowego wielce pomocny jest artykuł 38 statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, który wymienia umowy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy i zasady ogólne prawa międzynarodowego. Podzielając poglądy przedstawicieli doktryny można dyskutować czy jest to wyliczenie kompletne – już po wejściu statutu MTS w życie bez wątplenia istotnym źródłem stały się bowiem uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych.

Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego istotny jest stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Tworząc prawo międzynarodowe państwo zobowiązuje się nie tylko do stosowania jego w stosunkach zewnętrznych, ale i w stosunkach wewnętrznych<sup>2</sup>. Problem ten staje się coraz bardziej znaczącym. Globalna gospodarka i bogate kontakty międzynarodowe są przyczyną rosnącej ingerencji prawa międzynarodowego w te dziedziny prawa wewnętrznego, które dotychczas stanowiły wyłączne *dominium* krajowego ustawodawcy. Nie chodzi więc już tylko o określenie zakresu jurysdykcji państwowej.

---

<sup>1</sup> J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Pracownia Duszczyki, Toruń 1999.

<sup>2</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, CH Beck, Warszawa 2001, s. 143.

Istotnym problemem staje się określenie miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym.

Możliwe rozwiązania tego problemu zasadzają się właściwie na dwóch teoretycznych koncepcjach. Pierwsza umieszcza prawo międzynarodowe ponad konstytucją krajową i wywodzi się z teorii Hansa Kelsena omawiającej hierarchiczny system prawa z naczelną *Grundnorm* mówiącą, że umów należy dotrzymywać. Jest to wszak swoiste *lex imperfecta*, bowiem pozbawione jest realnych sankcji – nawet, jeśli państwo zostanie powołane przed oblicze międzynarodowych organów, norma konstytucyjna sprzeczna z prawem międzynarodowym i tak pozostałaby przecież aktualna.

Druga koncepcja, wyraźnie powszechniejsza, przyjmuje raczej prymat konstytucji narodowej, prawu międzynarodowemu nadając częstokroć rangę ustawy. Wydaje się to rozwiązaniem logicznym, bowiem do obowiązywania na przykład norm międzynarodowego prawa zwyczajowego potrzebna jest wyraźna lub choćby dorozumiana zgoda na ich obowiązywanie; nie mogą zatem wiązać państwa automatycznie<sup>3</sup>. Legła też u podstaw tej teorii zapewne niechęć ustawodawcy do pozbywania się istotnych kompetencji prawotwórczych i próba ochrony suwerenności państwa.

Powyższe nie oznacza wszak, że państwo przyjąwszy zobowiązanie międzynarodowe może usprawiedliwiać niewykonanie tegoż powołując się w stosunkach z innymi państwami na własną konstytucję. Jest zobowiązane do wprowadzenia takich zmian w systemie prawa wewnętrznego, jeśli stoi ono w sprzeczności z prawem międzynarodowym, by wykonanie zobowiązania stało się możliwe<sup>4</sup>.

Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego przedmiotowa materia została uporządkowana w Konstytucji z 1997 roku. Postanowienia obowiązującej ustawy zasadniczej są istotnym krokiem naprzód w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, który określenie miejsca prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym pozostawiał doktrynie i orzecznictwu. Przez czterdziestoletni okres obowiązywania Konstytucji PRL miały się one między skrajnie sprzecznymi koncepcjami<sup>5</sup>. Obowiązujący stan prawny jest wynikiem wielu dyskusji i polemik toczonych na długo przed rozpoczęciem prac Komisji

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 144.

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Szerzej o tym, wraz z przykładami orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego: M. Masternak – Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, PWN, Warszawa 1997.

Konstytucyjnej<sup>6</sup>. Choć spełnia on większość postulatów podnoszonych przez przedstawicieli doktryny, intencje ustrojodawcy nie zawsze są czytelne już *prima facie*.

Przed wszystkim mamy więc artykuł 9, mówiący, iż Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Choć w dyskusjach nad projektem ustawy zasadniczej zwracano uwagę na zbędność deklarowania ogólnej przychylności dla prawa międzynarodowego, ustrojodawca nie podzielił tej argumentacji, zdając sobie sprawę z faktu, że nawet mimo wyraźnych deklaracji, prawo międzynarodowe bywa łamane. Niejako wzmocniono więc w ten sposób obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego przez organy państwowe. Mimo swojego deklaratoryjnego charakteru, artykuł ten wydaje się stwarzać możliwość stosowania na przykład nie wymienionego w katalogu źródeł prawa zwyczajowego przed sądami w sytuacjach, w których istnieją już ustalone precedensy lub, w których sąd uzna normę prawa międzynarodowego za powszechnie uznawaną<sup>7</sup>. Nade wszystko, zapis ten w pewien sposób ogranicza swobodę władz publicznych w dziedzinie tworzenia prawa<sup>8</sup>.

Zgodnie bowiem z artykułem 87. Konstytucji jedynie ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem prawa powszechnie obowiązującego; nie przestając być źródłem prawa międzynarodowego, stają się źródłem prawa krajowego<sup>9</sup>. Oznacza to, że umowy podlegające zatwierdzeniu lub wiążące państwo w inny sposób źródłem prawa nie są i wykonywane są zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego w oparciu o artykuł 8.

Zgodnie z artykułem 2. ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych, umowa międzynarodowa to porozumienie między 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 właściwej administracji rządowej, spraw której dotyczy umowa międzynarodowa.

---

<sup>6</sup> O dyskusjach tych: R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle projektu Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 1997, nr 1 (18), s. 36 i n.

<sup>7</sup> A. Wasilkowski, *Miejsce umów międzynarodowych wedle nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny”, 1997, nr 2.

<sup>8</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 8.

<sup>9</sup> A. Wasilkowski, dz. cyt., s. 33.

Umowy dotyczące materii wymienionych w ustępie 1. artykułu 89. Konstytucji ratyfikowane są za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (z możliwością zastosowania specjalnej procedury przewidzianej w artykule 90, kiedy to na mocy umowy międzynarodowej organizacji lub organowi międzynarodowemu przekazywane są kompetencje organów władz państwowych w niektórych sprawach). Pozostałe ratyfikuje Prezydent RP, zawiadamiając o tym Sejm i Senat (artykuł 133. Konstytucji). Warunkiem obowiązywania umowy międzynarodowej jest jej odpowiednia publikacja, o czym mówi artykuł 88.

Trudno zgodzić się krytycznymi głosami, że szeroki i ogólny katalog materii wymagających ratyfikacji za zgodą ustawową prowadzi do ingerencji władzy ustawodawczej w kompetencje władzy wykonawczej i, że w ten sposób wyjątek staje się regułą<sup>10</sup>. Raczej należy uważać, że ustrojodawca świadomie nadal Sejmowi, do którego kompetencji należy wszak uchwalanie ustaw, takie uprawnienie<sup>11</sup>.

Artykuł 91. ustęp 1. stanowi, że odpowiednio ogłoszona umowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba, że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Ma ona pierwszeństwo przed ustawą, jeśli jej treści nie da się pogodzić z umową. Brzmienie tego przepisu nastrocza problemy interpretacyjne. Na skutek aktu ratyfikacji (samego w sobie przecież neutralnego) umowy stają się źródłem prawa polskiego. Choć artykuł 87. mógłby wskazywać na zasadę generalnej transformacji norm prawa międzynarodowego do prawa krajowego, fakt wyrażania jednostkowej zgody w ustawie wskazywałby znów na transformację szczegółową. Przyjęcie którejkolwiek z interpretacji sprawiałoby, że określenie, iż umowa ma być “bezpośrednio stosowana” – jako prawo międzynarodowe – okazywałoby się być błędem logicznym popełnionym przez ustrojodawcę<sup>12</sup>.

Gdyby jednak poszukiwać interpretacji zgodnej z dyrektywą wykładni, jaką jest domniemanie racjonalności ustawodawcy, możliwa jest jeszcze i taka interpretacja, że inkorporacja określonej części prawa międzynarodowego następuje w tym przypadku bez recepcji i skutków transformacyjnych. Wówczas umowa faktycznie stosowana by była jako prawo międzynarodowe, czyli bezpośrednio, chyba, że nie byłoby to możliwe i do wykonania umowy wymagane by było wydanie ustawy<sup>13</sup>. Choć osobiście przychyliłbym się do tej koncepcji, ostateczne

---

<sup>10</sup> B. Banaszak, dz. cyt., s. 146.

<sup>11</sup> *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, „Przegląd Legislacyjny”, 1997, nr 3 (13).

<sup>12</sup> A. Wasilkowski, dz. cyt., s. 36.

<sup>13</sup> Tamże.

rozstrzygnięcie tego sporu należałoby chyba pozostawić Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Takie też rozwiązanie przyjęli z resztą autorzy komentarza do Konstytucji RP powiadając, że umowy które stały się częścią krajowego porządku prawnego, nie ulegają przekształceniu w akty prawa wewnętrznego i pozostają w swojej naturze aktami prawa międzynarodowego, choć stosowanymi zgodnie z porządkiem krajowym<sup>14</sup>. Bezpośredniość oznaczałaby wówczas możliwość wydawania na podstawie norm umowy aktów jednostkowych i konkretnych lub ogólnych aktów stosowania prawa.

Nadanie umowom ratyfikowanym za zgodą wyrażoną w ustawie rangi ponadustawowej w hierarchii źródeł prawa oznacza, że Sejm sam ograniczył swoje możliwości legislacyjne. Stąd raz jeszcze podkreślić tu trzeba słusność rozszerzenia katalogu umów wymagających ustawowej zgody przy ratyfikacji. Co do pozostałych umów, ratyfikowanych zgodnie z postanowieniami Konstytucji przez Prezydenta, to w opozycji do tych głosów, które kazałyby nadawać im rangę ustawy, bądź – na drugim biegunie – rangę niższą od rozporządzenia, umieściłbym je w hierarchii źródeł pomiędzy ustawą a rozporządzeniem. Pierwsza z teorii nie wydaje się mieć żadnego potwierdzenia w tekście ustawy zasadniczej, nawet jeśli próbować by wywodzić taki wniosek z zasady prymatu prawa międzynarodowego, obecnej choćby w orzecznictwie ETS. Druga byłaby niezgodna z wnioskami, jakie wyprowadzić można z analizy artykułu 188. punkty 2. i 3, a wskazujących na hierarchię aktów prawnych w procesie ich kontroli przez Trybunał Konstytucyjny.

Nie do końca wiadomo natomiast czy wyższość umowy międzynarodowej nad ustawą ma dla ustawy w przypadku konfliktu znaczenie derogacyjne (zgodnie choćby z dyrektywą, że prawo wyższe uchyla prawo niższe), czy też powoduje *sui generis* zawieszenie stosowania sprzecznego z umową przepisu ustawy.

Ponadto, ratyfikowana umowa konstytuująca organizację międzynarodową może stwierdzać, że stanowione przez nią prawo jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Tu kwestia pierwszeństwa jest akurat jasna, oznacza jedynie pierwszeństwo stosowania, a więc nie ma mocy derogacyjnej. Mogłaby to być też jakaś wskazówka dla interpretacji wątpliwości, jakie nasuwa artykuł 91. ustęp 2, jeśli by trzymać się koncepcji racjonalnego ustawodawcy i w tym przypadku przyznawać umowie moc derogacyjną.

---

<sup>14</sup> *Konstytucja...*, dz. cyt., art. 91, s. 3.

W przypadku prawa tworzonego przez organizacje międzynarodowe zaznaczenie braku mocy derogacyjnej umów wydaje się być zabezpieczeniem na przyszłość. Chodzi o to, by akty prawne Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, które – zwłaszcza prawo pierwotne – zgodnie z postanowieniami ETS ma pierwszeństwo przed całym prawem krajowym, łącznie z ustawą zasadniczą – nie uchylało postanowień tej ostatniej.

Artykuł 188. Konstytucji przyznał Trybunałowi Konstytucyjnemu prawo do badania zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją i zgodności ustaw i przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe z umowami ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie. Sprawy tego rodzaju rzadko trafiają jednak przed oblicze Trybunału i nie dotyczą najbardziej kluczowych i delikatnych zagadnień, o których była mowa powyżej<sup>15</sup>. Z pewnością wyzwaniem dla Trybunału, podobnie jak miało to miejsce w innych państwach członkowskich Wspólnot, będzie pełne przystąpienie Polski do struktur europejskich.

Jeśli chodziłoby o międzynarodowe prawo zwyczajowe i ogólne zasady tegoż, Konstytucja nie zalicza ich bezpośrednio do katalogu źródeł prawa. Jest jednak artykuł 9, którego jak już zostało to podkreślone, nie należy traktować tylko, jako deklaracji, ale jako zasadę ogólnej przychylności polskiego porządku prawnego dla prawa międzynarodowego. Trudno oczekiwać przykładowo, by zwyczaj wiązał państwo automatycznie, skoro do jego obowiązywania niezbędny jest konsensus. W każdym razie państwo polskie, zaciągając zobowiązanie międzynarodowe, musi doprowadzić do możliwości wykonania tegoż i nie zasłaniać się konstytucją.

Prawa międzynarodowego powinny przestrzegać wszystkie organy państwowe, skoro Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa. Oznacza to, że obywatel może się powoływać na zwyczaj międzynarodowy, jak i na takie normy prawa międzynarodowego, które nie są wprawdzie ratyfikowane, ale są samowykonalne (self-executing)<sup>16</sup> i nie można wyprowadzać zakazu powoływania się na nie przed sądem na przykład z artykułu 178. Osobnym problemem może się okazać natomiast przygotowanie sądów do stosowania tych norm.

Podsumowując, należy zauważyć, że jakkolwiek Konstytucja nie reguluje wyczerpująco kwestii miejsca prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym, to tworzy wystarczająco stabilne ramy dla

---

<sup>15</sup> J. Oniszczyk Jerzy, *Źródła prawa w nowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2001.

<sup>16</sup> B. Banaszak, dz. cyt., s. 149.

dokładnego rozstrzygnięcia zagadnienia w drodze metod wykładni. Mimo rozmaitych niejasności, spójny system przepisów pozwala na uregulowanie uczestnictwa Polski w międzynarodowym obrocie prawnym i wydaje się wystarczająco przygotowywać Polskę do członkostwa w strukturach europejskich.