

BARBARA MIELNIK

ORCID: 0000-0002-2620-3987

Uniwersytet Wrocławski

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego

## ZGODNOŚĆ PRAWA KRAJOWEGO Z PRAWEM MIĘDZYNARODOWYM NA PRZYKŁADZIE POLSKI. UWAGI OGÓLNE

Abstrakt: Państwo polskie pojawiło się na arenie międzynarodowej ponownie po I wojnie światowej. Prawo międzynarodowe zawsze odgrywało znaczącą rolę w kształtowaniu się naszego porządku prawnego, gdyż Polska od początku swego istnienia musiała respektować liczne zobowiązania umowne, zarówno wielostronne, będące jeszcze częścią traktatów pokojowych, jak i umowy dwustronne. Sądy polskie w okresie międzywojennym były dość przychylnie prawu międzynarodowemu, choć nieuregulowanie kwestii kolizyjnych w polskich konstytucjach komplikowało nieco sytuację, co stawiało RP w niekorzystnym świetle na arenie międzynarodowej. W latach 1945–1989 prawo międzynarodowe było obecne w orzecznictwie polskich sądów tylko wyjątkowo. Proponowano zastosować metodę *ex proprio vigore*. Reformy rozpoczęte w roku 1989 i uznanie RP za demokratyczne państwo prawa wymusiło jednak zmiany i sądy polskie znów stały się bardziej przychylnie normom międzynarodowym. Nowa konstytucja zaś ustanowiła nowy porządek prawny, powołując się na obowiązek państwa do przestrzegania prawa międzynarodowego, w tym prawa organizacji międzynarodowych. Zagadnienie relacji między prawem wewnętrznym RP a prawem międzynarodowym nie jest jednak całkowicie oczywiste, pomimo kilku orzeczeń Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Niniejszy artykuł ogólnie przybliży te kwestie.

Słowa kluczowe: prawo wewnętrzne, prawo międzynarodowe, polski system prawny, reforma polskiego systemu prawnego po 1989 roku, polski Trybunał Konstytucyjny, relacje między prawem polskim a międzynarodowym, odpowiedzialność międzynarodowa, zobowiązania międzynarodowe, miejsce zobowiązań międzynarodowych w polskim porządku prawnym

„Praworzędność” jako termin jest związana głównie z samym prawem krajowym. Odnosi się do wielu aspektów przestrzegania prawa w ramach wewnętrznych porządków prawnych, w tym relacji z prawem międzynarodowym. W większości państw świata wewnętrzny porządek prawny określany jest w dokumentach rangi zasadniczej, takich jak konstytucje. Od wielu dekad można jednak zaobserwować istotny wzrost wpływu prawa międzynarodowego na prawo krajowe, co jest związane ze zmianami zachodzącymi w społeczności międzynarodowej.

Współcześnie nie wydaje się możliwe wskazanie chociażby jednej dziedziny prawa krajowego, która w jakimś, choćby niewielkim stopniu nie byłaby powiązana z prawem międzynarodowym. Regulacje międzynarodowe oddziałują na kształt prawa krajowego albo wprost, gdy wymagana jest ich implementacja bądź nawet bezpośrednio stosowanie, albo pośrednio przenikają do porządków krajowych, stanowiąc niejednokrotnie o duchu prawa. W zależności od charakteru normy prawnomiędzynarodowej nieprzestrzeganie prawa międzynarodowego może doprowadzić do krytyki ze strony innych podmiotów, a w ostatecznym wymiarze nawet do pociągnięcia państwa do odpowiedzialności za nieprzestrzeganie zobowiązań międzynarodowych.

Rzeczpospolita Polska w tym zakresie nie jest wyjątkiem. Prawo międzynarodowe, obejmujące także prawo Unii Europejskiej, stanowi część wewnętrznego porządku prawnego, o czym dobitnie świadczą postanowienia konstytucji z 1997 roku czy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Analizując jednak praktykę polską od momentu odzyskania niepodległości aż do chwili obecnej, odnosi się wrażenie, że polski ustawodawca i niejednokrotnie władza sądownicza nie są na tę kwestię w sposób należyty uwrażliwione.

## GENEZA

Gdy w 1919 roku Polska jako niepodległe państwo ponownie pojawiła się na mapie Europy, jej sytuacja międzynarodowa nie była do końca określona. Przede wszystkim Rzeczpospolita nie miała ostatecznie potwierdzonych granic, niektóre zaś zobowiązania międzynarodowe były ustalane przy udziale państw trzecich i trudno nie odnieść wrażenia, że nie do końca ich kształt odpowiadał polskiej racji stanu. Wielkie mocarstwa odgrywały znaczącą rolę podczas negocjacji i często kierowały się własnymi interesami, podczas gdy ich sympatia do nowo powstałych państw w Europie niejednokrotnie była dość ograniczona. Dla odrodzonej Polski problemem było obowiązywanie na jej terytorium różnych systemów prawnych, co w znacznym stopniu utrudniało jednolitą wykładnię przepisów przez sądy krajowe.

Mając to wszystko na uwadze, Polska zaistniała na płaszczyźnie międzynarodowej jako podmiot zobowiązany do przestrzegania licznych umów międzynarodowych, ponadto opierając się na nowym ładzie określanym przez Ligę Narodów, została poddana międzynarodowej jurysdykcji ze strony Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM). Umowy wiążące Polskę nie tylko regulowały sytuację międzynarodową państwa, lecz także ustanawiały pewne uprawnienia po stronie podmiotów indywidualnych. Zainteresowanie miejscem prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym powinno być wobec tego naturalne, ale — co typowe dla większości systemów prawnych innych państw w tamtym okresie — nie znalazło to odzwierciedlenia w obu międzywojennych

konstytucjach RP. Postanowienia zarówno konstytucji marcowej<sup>1</sup>, jak i kwietniowej<sup>2</sup> w tym względzie są dość lakoniczne. Na podstawie przyjętych rozwiązań kompetencje do zawierania umów w imieniu RP posiadał prezydent, który wykonywał swoją prerogatywę przy współpracy z sejmem i rządem. Ta praktyka była znana jeszcze z okresu obowiązywania tak zwanej małej konstytucji z 1919 roku. Polegała na tym, że sejm aprobował zawarcie traktatu w formie ustawy, która upoważniała prezydenta do ratyfikacji konkretnej umowy. W konstytucji marcowej art. 47 przewidywał, że przed zawarciem określonych kategorii umów głowa państwa powinna uzyskać zgodę sejmu<sup>3</sup>, później procedura ta została usankcjonowana, opierając się na art. 52 konstytucji kwietniowej<sup>4</sup>. Dlatego też o tym, jakie miejsce zajmowało prawo międzynarodowe w polskim porządku prawnym, w praktyce decydowały sądy powszechne.

Działalność sądów polskich odnośnie do stosowania prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym była zatem oparta nie na postanowieniach konstytucji, ale raczej na wiedzy ogólnej sędziów, ich doświadczeniu i czerpaniu z doświadczeń innych państw. Jak słusznie zauważa K. Skubiszewski, jeszcze w okresie międzywojennym zobowiązania międzynarodowe przede wszystkim regulowały stosunki między państwami suwerennymi i tylko z rzadka odnosiły się do praw i obowiązków osób fizycznych<sup>5</sup>. Sądy polskie opracowały jednak pewne standardy i przyjęły własną hierarchię źródeł prawa, uwzględniającą zwyczaj i umowy międzynarodowe. W pierwszym wypadku uznawano na przykład zwyczajowe normy dotyczące immunitetu dyplomatycznego<sup>6</sup>, co jak podkreśla M. Król, było

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

<sup>2</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

<sup>3</sup> Art. 49(2): „Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innymi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu. Umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic Państwa, a także przymierza — wymagają zgody Sejmu”.

<sup>4</sup> Art. 52(1): „Umowy z innymi państwami: handlowe, celne, obciążające stale Skarb Państwa, zawierające zobowiązania nałożenia nowych ciężarów na obywateli albo powodujące zmianę granic Państwa — wymagają przed ratyfikacją zgody Izby Ustawodawczych, wyrażonej w ustawie”.

<sup>5</sup> K. Skubiszewski, *Prawo PRL a traktaty*, s. 3, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20759/1/002%20KRZYSZTOF%20SKUBISZEWSKI.pdf> (dostęp: 18.11.2019).

<sup>6</sup> Orzeczenie Izby Pierwszej SN z dni 22–29 października 1925 roku sprawie skargi eksmisyjnej przeciwko attache poselstwa włoskiego w Warszawie, „Orzecznictwo Sądów Polskich” V, 1926, nr 342. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy stwierdził między innymi „że powszechną jest zasada prawa narodów, iż przedstawiciele dyplomatyczni państw obcych w materii cywilnej są zupełnie zwolnieni od jurysdykcji sądów krajowych, a immunitet ten, dawniejszy i rozleglejszy nawet od immunitetu monarchów i suwerenów państw obcych, jest uznaną powszechnie koniecznością w stosunkach pomiędzy narodami, powoduje go bowiem idea niezawisłości państw, niedająca się pogodzić z wykonywaniem jurysdykcji krajowej nad przedstawicielem innego państwa, a obok tego potrzeba zapewnienia posłom zupełnej niezależności przy wykonywaniu powierzonych im czynności; niezależność zaś ta nie byłaby zabezpieczoną dostatecznie, gdyby poseł miał podlegać sądom państwa, przy którym jest uwierzytelniony; inaczej mógłby być niepokojony przez wierzycieli istot-

bardzo liberalne<sup>7</sup>. Sądy polskie zakładały bowiem, iż recepcja norm zwyczajowych prawa międzynarodowego przez polskiego ustawodawcę nie jest konieczna, a wynika ona z domniemania prawnego<sup>8</sup>. Traktaty międzynarodowe, o ile były ratyfikowane i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, o tyle zgodnie z linią orzecniczą sądów polskich traktowane były na równi z ustawą. Przyjęto w tym konkretnym wypadku ideę transformacji, czyli przekształcenia normy międzynarodowej w normę krajową. Jako jeden z przykładów przyjętej linii orzecniczej może służyć wyrok z dnia 2 czerwca 1924 roku w sprawie Rudolfa Wolframa, w którym to Najwyższy Trybunał Administracyjny wyraźnie odwołał się do traktatu wersalskiego, stwierdzając, iż „Wersalski Traktat pokoju został również ogłoszony jako obowiązująca w Polsce ustawa”<sup>9</sup>. Jeszcze wyraźniej obowiązek przestrzegania umów międzynarodowych i obowiązywania w wewnętrznym porządku prawnym podkreślił Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 1925 roku, stwierdzając, że „szanowanie i przestrzeganie aktów międzynarodowych jest obowiązkiem każdego obywatela państwa”<sup>10</sup>.

Przedstawione przykłady mogłyby sugerować, iż prawo polskie okresu międzywojennego było zasadniczo zgodne z prawem międzynarodowym, praktyka orzecnicza zaś nie odbiegała od tej przyjętej w innych państwach, a nawet była bardziej otwarta na normy międzynarodowe. Nie zmienia to jednak faktu, że nie zawsze implementacja i stosowanie prawa międzynarodowego było zgodne z pożądanymi na płaszczyźnie międzynarodowej wzorcami. Dowodem na to mogą być liczne skargi kierowane do STSM przeciwko Polsce.

Działania organów państwa przyczyniły się w 1926 roku do wydania jednego z najbardziej znanych orzeczeń STSM, dotyczącego odpowiedzialności międzynarodowej. Sprawa *Fabryki chorzowskiej* nie tylko stała się wyznacznikiem w zakresie określenia relacji między normami międzynarodowymi a krajowymi, lecz także dała podstawy do zwerbalizowania jednej z obecnie fundamentalnych zasad odpowiedzialności państwa za nieprzestrzeganie zobowiązań międzynarodowych.

Środki przyjmowane przez polskiego ustawodawcę i sądy w sprawie tak zwanych wywłaszczeń górnośląskich doprowadziły do zwrócenia się przez stronę niemiecką do STSM i postawienia zarzutów o nieprzestrzeganie przez Rzeczpospolitą polsko-niemieckiej konwencji górnośląskiej<sup>11</sup>. Trybunał został zmuszony

---

nych, a może również przez piniaczy, z wyraźnym uszczerbkiem dla służby państwa, którego jest przedstawicielem, oraz z ujmą dla powagi jego samego i jego państwa; to też immunitet sądowy przedstawicieli dyplomatycznych, uświęcony powszechnym zwyczajem i prawem narodów, znalazł w wielu państwach wyraz również w ustawodawstwie (p. art. 225 UPC)”.

<sup>7</sup> M. Król, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów krajowych*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 7, 1935, s. 323, <http://kpbc.ukw.edu.pl/dlibra/plain-content?id=29987> (dostęp: 12.11.2019).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, listopad 1924 roku, nr 424, cyt. za: M. Król, *op. cit.*, s. 324.

<sup>10</sup> OSP 1926, t. 5, poz. 233.

<sup>11</sup> Polsko-niemiecka konwencja górnośląska zawarta w Genewie dnia 15 maja 1922 roku (tekst polski: Dz.U. Nr 44, poz. 371).

do przyjrzenia się prawu polskiemu i choć uznał, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego prawo krajowe jest po prostu faktem, to jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał wypowiedział się, czy stosując konkretną ustawę, Polska nie łamie zobowiązań wobec Niemiec<sup>12</sup>.

W kolejnym wyroku w sprawie *Fabryki chorzowskiej* Trybunał nie tylko orzekł, iż Polska naruszyła prawo międzynarodowe, ale dodał jeszcze, że państwu nie wolno powoływać się na wyroki sądów krajowych, które zmieniałyby orzeczenia organów międzynarodowych<sup>13</sup>. Zasadę niemożności powoływania się na prawo wewnętrzne w związku z niedotrzymywaniem zobowiązań traktatowych potwierdził STSM również w innych orzeczeniach, w tym w opinii doradczej z 1932 roku, dotyczącej Wolnego Miasta Gdańska:

stosownie do powszechnie uznawanych zasad żadne państwo nie może w sporze z innym państwem powoływać się na postanowienia konstytucji tego ostatniego, lecz wyłącznie na prawo międzynarodowe i należycie zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe, z drugiej jednak strony i odwrotnie, żadne państwo nie może względem innego państwa powoływać się na własną konstytucję w celu zrzucenia z siebie obowiązków, które nań nakładają prawo międzynarodowe lub obowiązujące traktaty<sup>14</sup>.

Przedstawione przykłady wskazują, że w okresie międzywojennym sytuacja międzynarodowa wielokrotnie zmuszała Polskę, podobnie jak i inne państwa, do wskazywania miejsca prawa międzynarodowego w porządku krajowym. Stopniowo, krok po kroku, wypracowywano zatem reguły odzwierciedlające nowe tendencje, starając się dostosować prawo wewnętrzne do zobowiązań międzynarodowych poprzez praktykę. Prawo krajowe pozostające pod wyłączną kontrolą państwa coraz częściej znajdowało się pod wpływem regulacji międzynarodowych, których implementacja stała się koniecznością. Wyjątkiem od przestrzegania tych reguł stała się końcówka lat trzydziestych, przede wszystkim w III Rze-

<sup>12</sup> PCIJ, Series A, Judgment No 7 of 25th May 1926, Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia (The Merrits), s. 19: „From the standpoint of International Law and of the Court which is its organ, municipal laws are merely facts which express the will and constitute the activities of States, in the same manner as do legal decisions or administrative measures. The Court is certainly not called upon to interpret the Polish law as such; but there is nothing to prevent the Court's giving judgment on the question whether or not, in applying that law, Poland is acting in conformity with its obligations towards Germany under the Geneva Convention”.

<sup>13</sup> PCIJ, Series A, Judgment No 17 of 13th September 1928, Case Concerning the Factory at Chorzow (Claim form Indemnity) (The Merits), s. 34: „Whatever the effect of the judgment of the Tribunal of Katowice of November 12th, 1927, may be at municipal law, this judgment can neither render in-existent the violation of the Geneva Convention recognized by the Court in Judgment No. 7 to have taken place, nor destroy one of the grounds on which that judgment is based”.

<sup>14</sup> PCIJ, Series A/B, Advisory Opinion of 4th February 1932, Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory, s. 24: „It should however be observed that, while on the one hand, according to generally accepted principles, a State cannot rely, as against another State, on the provisions of the latter's Constitution, but only on international law and international obligations duly accepted, on the other hand and conversely, a State cannot adduce as against another State its own Constitution with a view to evading obligations incumbent upon it under international law or treaties in force”.

szy, gdzie z przyczyn ideologicznych odrzucono wiążący charakter jakichkolwiek zobowiązań międzynarodowych.

W okresie po II wojnie światowej, gdy rozpoczął się czas przemian ustrojowych, sądy polskie początkowo stosowały zasady wypracowane w okresie międzywojennym w stosunku do umów międzynarodowych i zwyczaju. Te pozytywne tendencje zostały jednak zahamowane przez nową konstytucję<sup>15</sup>, która w zakresie źródeł prawa i miejsca prawa międzynarodowego nie dawała żadnych podpowiedzi. Analizę tego zagadnienia przeprowadził K. Skubiszewski, zwracając uwagę na mogące pojawić się komplikacje w związku ze zmianami zachodzącymi w prawie międzynarodowym i idącą za nimi koniecznością zmian w prawie krajowym. Autorzy, w tym liczna grupa specjalistów z dziedziny prawa konstytucyjnego, w tamtym okresie najchętniej powoływali się na poglądy S. Rozmaryna z 1962 roku<sup>16</sup>, który sugerował, iż umowy międzynarodowe są stosowane *ex proprio vigore*, czyli z mocy własnej. Od momentu ratyfikacji i publikacji w Dzienniku Ustaw stawały się zatem częścią polskiego porządku prawnego, a nawet miały pierwszeństwo przed ustawami krajowymi. Teza postawiona w ten sposób była jednak zbyt daleko idąca, gdyż — jak zauważa A. Wasilkowski — idea stosowania umów *ex proprio vigore* „siłą rzeczy miała charakter czysto spekulatywny i jako taka mało nadawała się jako podstawa działania sądów i innych organów stosujących prawo, pełniąc głównie funkcję prezentacyjną”<sup>17</sup>. Potwierdzeniem tej tezy mogą być orzeczenia sądów z tamtego okresu, które zdawały się uwzględniać sytuację polityczną<sup>18</sup>. Reformy ustrojowe zapoczątkowane w 1989 roku doprowadziły do głębokich zmian w zakresie obowiązku dostosowywania prawa krajowego do zobowiązań międzynarodowych w polskim prawie.

## PRAWO MIĘDZYNARODOWE W PRAWIE POLSKIM

Okres po 1989 roku cechuje się w prawie polskim ogromną dynamiką związaną ze zmianami ustrojowymi. Nie bez znaczenia były także przełomowe decyzje polityczne odnośnie do przystąpienia bądź ratyfikacji przez Polskę licznych umów

<sup>15</sup> Konstytucja RP (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

<sup>16</sup> S. Rozmaryn, *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 12, s. 954–955.

<sup>17</sup> A. Wasilkowski, *Prawo międzynarodowe a prawo krajowe w przyszłej Konstytucji RP*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 111.

<sup>18</sup> W sprawie dotyczącej rejestracji NZS Solidarność za podstawę umożliwiającą rejestrację związku uznano art. konwencji MOP nr 87, w wypadku zaś nielegalności strajków w 1981 roku wyraźnie ominięto Międzynarodowy pakt praw cywilnych i obywatelskich, którego PRL była stroną, zakazujący karać osoby bez podstawy prawnej.

międzynarodowych, poprzedzone nowelizacją Konstytucji PRL z 1989 roku<sup>19</sup>. Opierając się na wprowadzonych zmianach, dwie kategorie umów międzynarodowych uzyskały moc obowiązywania w porządku wewnętrznym: te, które pociągały za sobą znaczne obciążenia finansowe państwa, oraz wpływające na ustawodawstwo państwa<sup>20</sup>. Nowe podejście do miejsca i roli umów międzynarodowych w wewnętrznym porządku prawnym, a co za tym idzie dostosowanie prawa krajowego do międzynarodowego najwyraźniej będzie widoczne na przykładzie ratyfikacji konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku oraz licznych umów z dziedziny ochrony praw człowieka.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów zajmuje dość istotne miejsce wśród źródeł prawa międzynarodowego. Jej ratyfikacja w 1990 roku<sup>21</sup>, w ogromnym skrócie, miała podstawowe znaczenie dla uwiarygodnienia zachodzących w RP reform. Choć z istoty konwencji wynika, iż jej adresatami są państwa, to jednak znajdują się tam odniesienia do relacji między prawem krajowym a międzynarodowym. Artykuł 27 nakłada nawet na państwa zakaz powoływania się na prawo wewnętrzne w związku z niewykonywaniem postanowień umowy<sup>22</sup>. Faktem jest, iż w prawie międzynarodowym nie ma formalnej hierarchii norm<sup>23</sup>, nie ulega jednak wątpliwości, że art. 27 stanowi powtórzenie jednej z naczelnych zasad prawa międzynarodowego. Polska, przystępując do konwencji z 1969 roku, jednoznacznie dała wyraz akceptacji tej normy, jednocześnie potwierdzając swą gotowość do stosowania jej również do innych zobowiązań międzynarodowych.

Szczególną rolę zmierzającą do określenia miejsca umów międzynarodowych w porządku prawnym RP odegrały w tamtym okresie nie tylko sądy powszechne, lecz także Trybunał Konstytucyjny. W aktach prawa międzynarodowego doszukiwał się on bowiem argumentów wspierających dokonywaną przezeń wykładnię przepisów ustawowych i samej konstytucji. Odmawiał jednak aktom prawa międzynarodowego samoistnej podstawy orzekania<sup>24</sup>.

Nieco inne stanowisko zajął w 1997 roku Sąd Najwyższy, który stwierdził, iż postanowienia ratyfikowanych traktatów międzynarodowych mogą być, a nawet wręcz być powinny, bezpośrednio stosowane w polskim wewnętrznym porządku prawnym — zwłaszcza w zakresie norm dotyczących praw i wolności jednostki<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444, zm. Dz.U. z 1995 r. Nr 150, poz. 730).

<sup>20</sup> Szerzej zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 112.

<sup>21</sup> Tekst polski: Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

<sup>22</sup> Art. 27: „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”.

<sup>23</sup> W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1988, s. 20.

<sup>24</sup> Sygn. K 8/91, OTK 1992, cz. I, poz. 5.

<sup>25</sup> Sygn. I KZP 37/97, OSNKW 1997, nr 3–4, poz. 21.

Oceniając okres od 1989 do przyjęcia konstytucji z 1997 roku, można za- uważać, iż Trybunał Konstytucyjny względem prawa międzynarodowego wi- ążącego w Polsce przyjmował tak zwane przychylnie stanowisko<sup>26</sup> i nie był w tej praktyce osamotniony. Niejednokrotnie niezgodność ustaw z Konstytucją uza- sadniał bowiem nie tylko samym brzmieniem ustawy zasadniczej, lecz także właściwymi postanowieniami umów międzynarodowych.

Konstytucja RP z 1997 roku<sup>27</sup>, jako pierwsza polska ustawa zasadnicza, dość sporo miejsca poświęca prawu międzynarodowemu. W jej preambule znaj- duje się już stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska ma świadomość „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, w art. 9 zaś za- warto postanowienie mówiące, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Często sformułowania zawarte w art. 9 i preambule rozumie się jako wyraz przychylności Konstytucji do prawa międzynarodowe- go<sup>28</sup>. W innych częściach ustawy zasadniczej uwagę poświęcono hierarchii źródeł prawa w RP oraz konsekwencjom przystąpienia do organizacji międzynaro- dowych o kompetencjach prawotwórczych.

W polskiej literaturze, powstałej zwłaszcza w okresie prac przygotowaw- czych nad konstytucją i zaraz po jej przyjęciu, wyrażano swoistą niepewność do- tyczącą rzeczywistego miejsca prawa międzynarodowego w porządku krajowym. O ile bowiem dość ogólny art. 9 wyraźnie stanowi o obowiązku przestrzegania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych, co także podkreślał Trybunał Kon- stytucyjny, o tyle już pozostałe postanowienia mogą nasuwać wiele wątpliwości, związanych chociażby z hierarchią źródeł prawa, pominięciem w tekście zwy- czaju międzynarodowego czy ogólnych zasad prawa. Pewną odpowiedzią na te wątpliwości może być opinia B. Banaszaka, który twierdził, iż:

Zgodne z logiką Konstytucji i z postanowieniami jej art. 9 jest tylko rozwiązanie uznające pierwszeństwo przed ustawami zarówno zwyczaju międzynarodowego, jak i zasad ogólnych pra- wa międzynarodowego. W ten sposób wszystkie trzy źródła prawa międzynarodowego [umowy międzynarodowe — B.M.] mają w prawie polskim tę samą rangę, co wynika [...] jednoznacznie z dyspozycji art. 9 Konstytucji RP<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 169.

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, zm. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, zm. Dz.U. z 2006 r. Nr 20, poz. 1471, zm. Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

<sup>28</sup> J. Menkes, *Konstytucja, suwerenność, integracja — spóźniona (?) polemika*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 96–98. O tej przychylności mówi także sam TK w sprawie o sygn. K0 18/04:2.1. Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Regulacji tej towarzyszy nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego.

<sup>29</sup> B. Banaszak, *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, [w:] *Konstytucja i władza we współ- czesnym świecie. Doktryna — prawo — praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi So-*



Taką interpretację zdaje się potwierdzać Trybunał Konstytucyjny, który w 2005 roku stwierdził, że:

Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Realizacja tego obowiązku wymagać może — obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym — również podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań<sup>30</sup>.

Wyraźnie Trybunał podkreśla, że chodzi o prawo międzynarodowe jako takie, bez rozróżniania szczególnych źródeł prawa międzynarodowego.

Podążając za myślą polskiego ustawodawcy, kolejność źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terytorium powinna być następująca: konstytucja; umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą, wyrażona w ustawie; ustawa; ratyfikowana umowa międzynarodowa; rozporządzenie<sup>31</sup>. Właśnie taką hierarchię źródeł prawa potwierdził w swoim orzeczeniu NSA w 1999 roku. W wyroku z 29 grudnia 1999 roku (sygn. I SA/Po 3057/98) sąd stwierdził bowiem, że:

W konstytucyjnym porządku prawnym ratyfikowane umowy międzynarodowe są usytuowane poniżej Konstytucji, z którą powinny być zgodne. Skuteczność samych umów międzynarodowych względem pozostałych źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce jest uzależniona od trybu ich ratyfikacji. Umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Prezydenta za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 Konstytucji) i ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw (art. 88 ust. 3 Konstytucji) mają moc prawną ustawy. Jednakże gdy ustawy nie da się pogodzić z taką umową międzynarodową, zgodnie z art. 91 ust. 2 przepisów kolizyjnych Konstytucji umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą. Natomiast umowy ratyfikowane bez upoważnienia ustawy w razie kolizji norm ustępują skutecznością ustawie, ale mają pierwszeństwo przed innymi aktami prawnymi.

Dla prawnika zajmującego się prawem międzynarodowym od razu staje się widoczne, że przyjęcie właśnie takiego rozwiązania może rodzić poważne wątpliwości w zakresie przestrzegania, a co za tym idzie zgodności prawa krajowego z normami międzynarodowymi. Wiele będzie bowiem zależeć od dobrej woli państwa polskiego oraz właściwego podejścia do zobowiązań międzynarodowych z poszanowaniem zasad dobrej wiary i *pacta sunt servanda*. Tym bardziej że nie chodzi tylko o sam obowiązek dostosowania istniejącego już prawa, lecz także przyjmowanie późniejszych norm w zgodzie z istniejącymi zobowiązaniami.

Takie jedynie „przychylne” podejście samego Trybunału do norm międzynarodowych nastrocza pewne wątpliwości, gdy weźmiemy pod uwagę szczególne obo-

*kolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, M. Kruk, J. Trzciniński, Warszawa 2002, s. 365.

<sup>30</sup> OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42.

<sup>31</sup> M. Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013, s. 65.

wiązki RP związane z wykonywaniem zobowiązań międzynarodowych. W Konstytucji nie wspomniano bowiem o miejscu orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Nie zastanowiono się również, jakie działania należy podjąć, jeśli umowa z powodu specjalnej procedury nie będzie wymagała ratyfikacji, a mimo wszystko w sposób pośredni będzie wpływała na sytuację prawną jednostek, w tym obywateli państw trzecich. Te zagadnienia zdają się tylko w ograniczonym zakresie być rozwiązywalne. Można się domyślać, iż w zamierze twórców konstytucji kwestie te zostały uregulowane przez same ratyfikowane umowy międzynarodowe, co nie zmienia faktu, że w określonych przypadkach powstaje po stronie RP obowiązek podporządkowania się wyrokom czy decyzjom organów międzynarodowych, co może prowadzić również do konieczności zmiany prawa<sup>32</sup>.

Zapewnienie zgodności prawa krajowego z prawem międzynarodowym oznacza nie tylko przystąpienie, ratyfikację czy zastosowanie bezpośrednio niektórych aktów organizacji międzynarodowych. Niejednokrotnie wiąże się też z koniecznością przeprowadzenia zmian w porządku krajowym w drodze implementacji. Przeprowadzenie w sposób właściwy tego procesu może skutkować względem każdego aktu prawa krajowego, z konstytucją włącznie. Jak słusznie zauważa M. Masternak-Kubiak, owa implementacja musi być „jeszcze tak sformułowana, aby można było ją stosować i przestrzegać”<sup>33</sup>. Taki proces może być w związku z tym długotrwały, gdyż może zaistnieć konieczność weryfikacji kilku aktów prawnych, co niestety budzi obawę, że w swoim ostatecznym kształcie będzie obciążony wadą prawną. Dlatego też proces implementacji powinien uwzględniać wielowymiarowość istniejących już zobowiązań międzynarodowych RP.

Sądy polskie wielokrotnie mierzyły się z koniecznością oceny zgodności prawa krajowego ze zobowiązaniami międzynarodowymi. Czyniły to na różnych poziomach i z różnym skutkiem. Trybunał Konstytucyjny rzadko miał okazję orzekać wprost o zgodności prawa krajowego z prawem międzynarodowym. Najważniejsze orzeczenia w tej dziedzinie zostały przyjęte przy okazji oceny zgodności prawa polskiego i Konstytucji z traktatem akcesyjnym i traktatem lizbońskim

<sup>32</sup> Co jest wręcz konieczne, jeśli weźmiemy pod uwagę orzeczenia ETPC. Zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/wykonywanie-orzeczen-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-w-369438615> (dostęp: 18.11.2019): „Wykonywanie wyroków ETPC jest procesem skomplikowanym ze względu na charakter samych wyroków. Oprócz podjęcia środków indywidualnych służących wykonaniu konkretnego wyroku ETPC konieczne są działania zmierzające do zlikwidowania pierwotnej przyczyny naruszenia. Środki ogólne służące wykonaniu wyroków mogą obejmować konieczność zmiany prawa, ale także konieczność zmiany praktyki jego stosowania. Mogą się odnosić do różnych organów i instytucji, działających na różnych poziomach (lokalnym lub centralnym), mających różny zakres władztwa publicznego. Ze względu na rozproszenie kompetencyjne powoduje to dodatkowe trudności koordynacyjne, ale także decyzyjne”.

<sup>33</sup> M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 82.

oraz decyzją ramową dotyczącą Europejskiego Nakazu Aresztowania. W orzeczeniach Trybunał wyraźnie podkreślał, że aktem nadrzędnym na terytorium państwa polskiego jest Konstytucja RP<sup>34</sup>, sam zaś Trybunał ma prawo oceniać zaciągnięte przez RP zobowiązania pod kątem ich zgodności z ustawą zasadniczą<sup>35</sup>. Zastrzegł jednak, iż może zaistnieć konieczność przeprowadzenia głębokich reform prawa krajowego w związku z przyjęciem nowych międzynarodowych zobowiązań<sup>36</sup>. W związku z orzeczeniem odnoszącym się do traktatu akcesyjnego w wypadku niezgodności prawa polskiego, w tym Konstytucji, Trybunał orzekł, co następuje:

W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo — ostatecznie — decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować<sup>37</sup>.

Choć wyrok ten został przyjęty na potrzeby określenia relacji z ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi, można także odnieść go do sytuacji, w której Polska stałaby się stroną jakiegokolwiek innej umowy międzynarodowej. Trybunał potwierdził w tym fragmencie to, co stoi też u podstaw obowiązywania prawa międzynarodowego. Po pierwsze, będzie to obowiązek dostosowania prawa krajowego, w tym Konstytucji, do normy międzynarodowej; po drugie, może to być skuteczne podjęcie próby wprowadzenia zmian w treści zobowiązań międzynarodowych i po trzecie, zgodnie z międzynarodową zasadą dobrowolności<sup>38</sup> — odstąpienie od umowy.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej z całą pewnością wywiera znaczący wpływ na stosowanie prawa polskiego. Wykładnia prawa przyjmowana przez polskie sądy zasadniczo uznaje akty prawa unijnego za nadrzędne, niemniej jednak w obliczu sporu kompetencyjnego nie można nie odnieść się do dorobku Trybunału

<sup>34</sup> Sygn. K 18/04, pkt 311: „Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej”.

<sup>35</sup> Sygn. K 18/04, pkt 342: „Przedmiotem kontroli konstytucyjności w ramach kognicji określonej w art. 188 pkt 1 Konstytucji (z następstwami sprecyzowanymi w art. 190 ust. 1) może być też sama umowa międzynarodowa, w tym traktaty dotyczące relacji RP–Wspólnoty Europejskie, a nadto — choć tylko w zakresie nieodłącznie związanym ze stosowaniem traktatu akcesyjnego oraz stanowiącego jego integralny składnik Aktu o warunkach przystąpienia — traktaty konstytuujące i modyfikujące Wspólnotę (Unię Europejską)”.

<sup>36</sup> Sprawa zmian w zasadach ekstradycji wynikających z ENA została połączona z przyjęciem przez RP statutu rzymskiego MTK.

<sup>37</sup> Sygn. K 18/04, pkt 302.

<sup>38</sup> Na płaszczyźnie międzynarodowej państwa są związane tylko takimi normami, na których powstanie wyraziły zgodę. Istnieje możliwość odstąpienia od umowy w każdym momencie, choć nawet konwencja wiedeńska przewiduje pewne wyjątki — art. 60: „Ustępy 1–3 nie mają zastosowania do postanowień dotyczących ochrony osoby ludzkiej, zawartych w traktatach o charakterze humanitarnym, w szczególności do postanowień zakazujących stosowania wszelkiego rodzaju represaliów przeciwko osobom chronionym przez takie traktaty”.

UE, który od początku swego działania, jeszcze jako organ wspólnotowy, wyraźnie podkreślał wyjątkowość porządku prawnego ustanowionego przez organizację, tworząc na jej potrzeby pojęcie autonomii prawa wspólnotowego, bezpośredniego stosowania prawa czy wreszcie — pierwszeństwa przed prawem krajowym bez względu na charakter normy prawa krajowego, w tym konstytucji państw członkowskich. W sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. EVGF* wyraźnie stwierdził, że żaden przepis narodowy jakiegokolwiek natury nie może mieć pierwszeństwa wobec prawa Wspólnoty, gdyż w przeciwnym wypadku przepis Wspólnoty byłby pozbawiony cechy charakterystycznej prawa Wspólnoty i sama podstawa Wspólnoty byłaby zachwiana. Ważność aktu Wspólnoty lub jego zastosowania w państwach członkowskich pozostaje nienaruszona, nawet jeśli się twierdzi, że podstawowe prawa konstytucyjne były złamane<sup>39</sup>. W oficjalnych stanowiskach doktryny prawa konstytucyjnego czy organów państw członkowskich trudno znaleźć wyraz pełnej aprobaty dla takiej interpretacji, jednak na jej korzyść przemawia praktyka, która potwierdza wykładnię Trybunału. Trybunał odniósł się też do roli sądów krajowych w dziedzinie stosowania prawa wspólnotowego (unijnego):

Sąd państwowy, który ma stosować przepisy Wspólnoty, winien jest zapewnić pełną skuteczność tych przepisów, jeśli potrzeba, odrzucając ze swojej inicjatywy stosowanie przepisów narodowych sprzecznych z przepisami Wspólnoty, nawet późniejszych, i w takim wypadku sąd nie potrzebuje żądać, czy oczekiwać unieważnienia takich przepisów<sup>40</sup>.

Zasady te obowiązują także dzisiaj. Ignorując je, państwo członkowskie naraża się na zarzut łamania prawa UE oraz naruszania praw obywateli UE.

## PODSUMOWANIE

Prawo międzynarodowe, zarówno w wymiarze zwyczajowym, jak i umownym, stanowi część polskiego porządku prawnego. Rzeczpospolita Polska od

<sup>39</sup> Judgment of the Court of 17 December 1970 — *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* — „Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main-Germany” — Case 11/70, s. 1134: „Recourse to the legal rules or concepts of national law in order to judge the validity of measures adopted by the institutions of the Community would have an adverse effect on the uniformity and efficacy of Community law. The validity of such measures can only be judged in the light of Community law. In fact, the law stemming from the Treaty, an independent source of law, cannot because of its very nature be overridden by rules of national law, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called in question. Therefore the validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the constitution of that State or the principles of a national constitutional structure”.

<sup>40</sup> Judgment of the Court of 19 June 1990 — *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others* — Case C-213/89. European Court Reports 1990 Page I-02433, par. 20.

1990 roku jest państwem prawa, wykonywanie zaś zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych jest wyrazem praworządności. Organy krajowe, w tym Trybunał Konstytucyjny RP, wyraźnie jednak podkreślają prymat Konstytucji RP w stosunku do wszelkich aktów prawa obowiązujących na terytorium RP, zgodnie zresztą z brzmieniem art. 8 (w myśl którego Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej), i w duchu dualizmu rozdzielają porządek krajowy od międzynarodowego. Dlatego też praktyka zdaje się nieco kolidować z wcześniejszą tezą podkreślającą bezwzględny obowiązek państwa podporządkowania się zaciągniętym przez siebie zobowiązaniom międzynarodowym. Z całą pewnością może to doprowadzić do konfliktu na gruncie istniejących już zobowiązań i w sytuacji naruszenia normy międzynarodowej do pociągnięcia Polski do odpowiedzialności międzynarodowej określonej na zasadach traktatowych.

## THE CONFORMITY OF DOMESTIC LAW WITH INTERNATIONAL LAW: THE CASE OF POLAND. GENERAL REMARKS

### Summary

The Polish State was restored in the aftermath of the First World War. International law had always played a crucial role in laying down the foundations of the Polish legal order, for not only Poland had to respect numerous obligations, both of a multilateral character (as part of the peace treaties) and bilateral ones. In the interwar period, then, the Polish courts adopted a rather friendly approach towards international law, although the lack of constitutional provisions on collisions was detrimental to the Polish position in the international plane. In the subsequent period (1945–1989), international law was only exceptionally referred to in the jurisprudence of the Polish courts and was proposed to be applicable *ex proprio vigore* when necessary. The reforms started in 1989 and the recognition of Poland as a democratic state governed by the rule of law implied the adoption of a more friendly approach by the Polish judicial institutions towards international law. The new Constitution created a new legal order stressing the State's obligation to comply with its international obligations, including those stemming from the law of international organisations. Despite the few decisions by the Supreme Court and the Constitutional Court on the relations between Polish domestic law and international law, these questions are not entirely free from controversy and it is the purpose of the present paper to clarify these issues.

Keywords: domestic law, international law, Polish legal system-reform of the Polish legal system after 1989, Polish Constitutional Court, relations between Polish and international law, international responsibility, international obligation, place of international obligations in the Polish legal order

## BIBLIOGRAFIA

- 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*, red. J. Wawrzyniak, M. Kruk, J. Trzciniński, Warszawa 2002.
- Bodnar A., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/wykonywanie-orzeczen-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-w-369438615>.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1988.
- Król M., *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów krajowych*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 7, 1935, <http://kpbk.ukw.edu.pl/dlibra/plain-content?id=29987>.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Masternak-Kubiak M., *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013.
- Menkes J., *Konstytucja, suwerenność, integracja — spóźniona (?) polemika*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999.
- Rozmarny S., *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 12.
- Skubiszewski K., *Prawo PRL a traktaty*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20759/1/002%20KRZYSZTOF%20SKUBISZEWSKI.pdf>.
- Wasilkowski A., *Prawo międzynarodowe a prawo krajowe w przyszłej Konstytucji RP*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995.