

Piotr Daranowski

POZYCJA TRAKTATÓW W PORZĄDKU PRAWNYM PRL

1. Problem rzetelnego wypełniania zobowiązań międzynarodowych, a w tym zobowiązań traktatowych, staje się problemem coraz większej wagi z racji narastającej tendencji regulowania normami traktatowymi stosunków wewnątrz krajowych, i to w dziedzinach, w których dotąd wypowiadał się jedynie ustawodawca krajowy, w tym często ustawodawca konstytucyjny¹.

Od XIX-wiecznego regulowania technicznych zagadnień związanych z szeroko rozumianą komunikacją między państwami, poprzez regulacje stosunków pracy (konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy), współczesne prawo międzynarodowe objęło swoją regulacją, obok wypracowania międzynarodowych standardów traktowania obywateli przez ich własne państwa w dziedzinach politycznej, ekonomicznej czy społecznej, stosunki prawa handlowego, integracji gospodarczej, prawa cywilnego, prawa finansowego, prawa międzynarodowego prywatnego, prawa środowiska itd.

Fakt ten powodował i powoduje stałe pytanie nauki i praktyki o miejsce i rolę traktatu w porządku prawnym państwa, również w Polsce. Zwróćmy uwagę, że w latach 1952—1979 opublikowano w Dzienniku Ustaw 377 traktatów. Rodzi się pytanie, jakie jest ich miejsce i rola w porządku prawnym PRL? Jaką rolę spełniają lub spełniać winny traktaty już zawarte, jak i te, których PRL stanie się stroną w przyszłości?

Odpowiedź na postawione pytania, zważywszy całą złożoność problemu, dotknąć musi trzech zagadnień:

a) podstaw obowiązywania traktatu w polskim porządku prawnym;

¹ H. de Fiumel, J. Makarczyk, *Problem obowiązywania norm prawnomiędzynarodowych w krajowym porządku prawnym*. Referat wygłoszony na ogólnopolskiej konferencji nt. *Przemiany we współczesnym prawie międzynarodowym*, Jabolonna 31 maja — 2 czerwca 1985 (maszynopis powielony) s. 1 i n.

b) traktatu jako źródła uprawnień dla osób fizycznych (i osób prawnych);

c) stosunku traktatu do innych aktów prawa wewnętrznego, w szczególności do ustawy.

Chociaż tytuł opracowania akcentuje problem miejsca traktatów w porządku prawnym PRL, analiza wymienionych zagadnień dokonana zostanie w odniesieniu do dwóch okresów. Pierwszy z nich wyznaczają daty 11 XI 1918 r. i 22 VII 1952 r., drugi zaś biegnie od chwili uchwalenia Konstytucji lipcowej (22 VII 1952 r.) do chwili obecnej. Potrzeba rozważenia miejsca i roli traktatów w porządku prawnym okresu II Rzeczypospolitej wypływa z faktu nadania Manifestem PKWN (z dnia 22 VII 1944 r.) mocy obowiązującej m. in. tym postanowieniom Konstytucji marcowej z 1921 r., które regłowały materię kompetencji traktatowej organów państwa. Także ustawa konstytucyjna z dnia 19 II 1947 r. regulowała to zagadnienie w sposób analogiczny, „prolongując” moc ich obowiązywania.

Nawiązanie do rozważań orzecznictwa i doktryny okresu międzywojennego i lat powojennych nad miejscem traktatów w polskim porządku prawnym pozwala również wskazać na odmienną mechanizmów introdukcji traktatów w prawie wewnętrznym Polski, przed i po 1952 r. Pozwala także wskazać na interesującą różnorodność refleksji teoretycznej polskiej nauki prawa międzynarodowego okresu II Rzeczypospolitej, jak i często jej współczesny wymiar.

2. Odrodzenie państwa polskiego w 1918 r. wywołało stan w którym Polska stając się ponownie aktywnym podmiotem społeczności międzynarodowej włączyła się w stosunki normowane prawem międzynarodowym, a także w proces jego tworzenia.

Problematyka relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego, żywo dyskutowana w nauce światowej, stała się także przedmiotem rozważań nauki polskiej i sądów polskich.

Inspiracją dla rozważań nauki i praktyki były kolejne regulacje konstytucyjne i praktyka konstytucyjna.

2.1. Zgodnie z dekretem Naczelnika Państwa regulującym organizację władzy najwyższej w Polsce, wydanym 22 XI 1918 r. z najwyższych suwerennych uprawnień korzystał Sejm Ustawodawczy. Naczelnik Państwa, zgodnie z prawem, był najwyższym wykonawcą decyzji Sejmu, który pozostawił w jego gestii praktyczne reprezentowanie Rzeczypospolitej w stosunkach zewnętrznych, w tym zawieranie umów międzynarodowych². Do chwili wejścia w życie Konstytucji marcowej uchwalonej

² „Dziennik Praw Państwa Polskiego” (DzPPP) z 1918 r., nr 17, poz. 41.

17 III 1921 r.) Sejm udzielał Naczelnikowi Państwa swej zgody i aprobaty dla zawarcia każdego traktatu. Zgodnie z praktyką tego okresu, każda umowa przedstawiana była Sejmowi, który aprobuje, w formie ustawy, treść wynegocjowanych zobowiązań, upoważniał Naczelnika do ich ratyfikowania w imieniu państwa polskiego³.

Wejście w życie Konstytucji marcowej⁴ zasadniczo zmieniło stan rzeczy przyznając kompetencję traktatową głowie państwa. Zgodnie z art. 49 ust. 1 konstytucji, Prezydent posiadał prawo zawierania umów międzynarodowych i on podawał treść zawartych umów do wiadomości Sejmu. Co do zasady więc, tak Senat jak i Sejm nie były zaangażowane w proces zawierania umów. Należy też zauważyć, że podawanie treści zawartych przez Prezydenta umów do wiadomości Sejmu nie było opatrzone żadnym rygorem terminu.

Ustęp 2 art. 49 czynił jednak istotne odstępstwo od wzmiarkowanej reguły. Wyliczał on bowiem dokładnie rodzaje traktatów, dla zawarcia których Prezydent musiał uzyskać wcześniejszą zgodę Sejmu. Artykuł 49 ust. 2 wskazywał na traktaty handlowe i celne, umowy obciążające państwo pod względem finansowym, zawierające postanowienia nakładające obowiązki na obywateli, wprowadzające zmiany granic państwa oraz przymierza. Nie określał jednak, w jakiej formie zgoda Sejmu miałaby być udzielona. Dopiero praktyka parlamentarna przyjęła jako formę wyrażenia zgody na zawarcie traktatu, objętego wyliczeniem art. 49 ust. 2, formę ustawy głosowanej analogicznie jak ustawy zwykłe, kolejno przez Sejm i Senat. Uchwalenie ustawy przez obie Izby upoważniało Prezydenta Rzeczypospolitej do dokonania ratyfikacji umowy i upoważnienia, w konsekwencji, ministrów do jej wykonania.

Konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku⁵ powierzając suwerenną i wyłączną kompetencję traktatową głowie państwa, utrzymała podział traktatów na wymagające uzyskania zgody na ratyfikację ze strony obu izb parlamentu i na te, które zgody takiej nie wymagały. Konstytucja kwietniowa w odróżnieniu od Konstytucji marcowej wyraźnie stanowiła o potrzebie zgody obu izb na ratyfikację traktatu i określała ustawową formę tej zgody.

Z katalogu traktatów przewidzianych art. 49 ust. 2 Konstytucji marcowej, Konstytucja kwietniowa wyłączyła przymierza, powtarzając pozostałe. Charakterystyczne, że w przypadku traktatów pokoju Konstytucja kwietniowa, w odróżnieniu od Konstytucji marcowej (art. 50) nie uzależniała zawarcia ich od zgody obu izb, chyba, że obejmowały one

³ DzPPP z 1919 r., nr 19, poz. 226.

⁴ DzU z 1921 r., nr 44, poz. 267; zob. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1927, s. 135—137.

⁵ DzU z 1935 r., nr 30, poz. 227.

materie regulowane przez traktaty wymienione w art. 52 ust. 2 konstytucji. Wskazywano w doktrynie, że praktyka parlamentarna jednak rozszerzyła zakres aprobowanych przez izby umów wyznaczony art. 52 ust. 2 konstytucji. Następowало to w przypadkach, gdy umowy dotyczyły materii zastrzeżonych konstytucją, w sposób wyraźny i wyłączny, dla władzy ustawodawczej (art. 68 Konstytucji kwietniowej)⁶.

Kształtowanie się nowej rzeczywistości państwowej pod koniec II wojny światowej wywołało potrzebę określenia uprawnień organów ludowego państwa do działań z zagranicą. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, uwzględniając tę konieczność, recypował rozwiązania ustanowione w Konstytucji marcowej. Nadając moc obowiązującą postanowieniom art. 49 Konstytucji przyjął de facto analogiczny sposób związywania się państwa traktatem jak w okresie II Rzeczypospolitej⁷. Organem uprawnionym do wyrażania zgody na ratyfikowanie wymienionych w art. 49 ust. 2 Konstytucji marcowej traktatów była Krajowa Rada Narodowa.

Wydana 1 IX 1944 r. ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych potwierdziła to uprawnienie KRN (art. 26) w stosunku do umów handlowych i celnych, stale obciążających państwo pod względem finansowym, nakładających nowe obowiązki na obywateli oraz ustalających granice⁸. Uprawniony do dokonania aktu ratyfikacji był Prezydent KRN, który na podstawie noweli z 31 XII 1944 r. (art. 3 pkt e) posiadał prawo zawierania umów z innymi państwami⁹.

Wreszcie tzw. Mała konstytucja z 19 II 1947 r.¹⁰ w art. 15 utrzymała moc art. 49 Konstytucji marcowej, uzależniając ratyfikację najważniejszych dla państwa traktatów międzynarodowych od wyłącznej, ustawowej zgody Sejmu (art. 4 pkt 1).

Jakkolwiek praktyka zawierania umów za zgodą KRN, a potem Sejmu Ustawodawczego kształtowała się dość niejednolicie w porównaniu z okresem międzywojennym¹¹, to nie ulega wątpliwości, że analogiczny mechanizm związywania się państwa traktatem był przyjęty w polskich konstytucjach w latach 1921–1952.

2.2. Postanowienia kolejnych konstytucji (1921, 1935, 1947) nie za-

⁶ Np. konwencja w sprawie zakazu handlu żywym towarem (DzU z 1937 r., nr 25, poz. 164; zob. A. Cz. Meleń, *Le droit des gens et le système du droit polonais*, Fribourg 1945, s. 35–36).

⁷ L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” (SM) 1959, nr 1, s. 35; por. A. Gwiżdż, *Kontrola parlamentarna polityki zagranicznej* (II), SM 1967, nr 7–8, s. 118.

⁸ DzU z 1944 r., nr 5, poz. 22.

⁹ Tamże, poz. 23.

¹⁰ DzU z 1947 r., nr 23, poz. 90.

¹¹ Antonowicz, *op. cit.*, s. 41–42.

wierały dostatecznie wyraźnych postanowień pozwalających, jedynie na ich podstawie, wskazać na miejsce prawa międzynarodowego, w tym traktatów, w polskim porządku prawnym.

Wyjaśnienie podstawy obowiązywania traktatów w polskim porządku prawnym, wewnętrznej ich skuteczności i stosunku do aktów prawa wewnętrznego okazało się być zadaniem orzecznictwa. Tak więc przede wszystkim sądy, choć również doktryna, dokonywały wykładni wzmiankowanych powyżej postanowień Konstytucji i interpretowały praktykę konstytucyjną.

2.2.1. Określenie momentu od którego traktat obowiązuje w porządku krajowym było często przedmiotem sądowych wypowiedzi w okresie międzywojennym.

Rzadkie były orzeczenia, które w sposób wyraźny różnicowały „zewnątrze”, międzynarodowe obowiązywanie traktatu wiążanego z aktem zawarcia traktatu przez państwo polskie, od „wewnętrznego” jego obowiązywania, łączonego z aktem publikacji. Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 2 III 1921 r., który stwierdzał, że „nie zawarcie, ale ogłoszenie¹² umowy międzynarodowej staje się źródłem prawa dla stosunków prywatno-prawnych”¹³.

Nieczęste były także orzeczenia, które wzmiankowały łącznie o akcie ratyfikacji traktatu i jego publikacji rozważając kwestię obowiązywania umowy w porządku prawnym państwa. Tak np. orzeczenie Sądu Najwyższego (dalej SN) z 14 XII 1928 r. stwierdzało m. in., co następuje:

„[...] punkt widzenia Sądu Apelacyjnego, według którego traktat nie ma zastosowania do wewnętrznych stosunków w Polsce jest błędny, ponieważ traktat będąc ratyfikowany i będąc należycie opublikowany [...] stał się aktem ustawodawczym, który ma moc obowiązującą w stosunkach wewnętrznych Państwa [...]”¹⁴.

Podobnie zauważył SN w orzeczeniu z dnia 23 X 1929 r., stanowiąc, że:

„[...] konkordat ze Stolicą Apostolską, ratyfikowany przez władze zgodnie z przepisami Konstytucji (art. 49) i ogłoszony w Dzienniku Ustaw (za 1925 r., poz. 324 i 501) jest nie tylko układem międzynarodowym, lecz ustawą, mającą moc obowiązującą w stosunkach wewnętrznych, której postanowień sąd winien przestrzegać [...]”¹⁵.

Orzeczenia te, rzadkie jak wspomniano, nie dają dostatecznych podstaw by skutek obowiązywania traktatu w wewnętrznym porządku prawnym łączyć z aktem ratyfikacji.

¹² Wszystkie podkreślenia w tekście są podkreśleniami autora.

¹³ *Orzecznictwo Sądów Polskich* (OSP), t. II, s. 33.

¹⁴ *Przegląd Prawa i Administracji* (PPiA), 1930, s. 476.

¹⁵ PPiA 1933, s. 1.

Przyjąć należy, na co wskazywała większość orzeczeń SN, a także wyroków Naczelnego Trybunału Administracyjnego, że w opinii sądów polskich moc obowiązująca ratyfikowanych traktatów w porządku wewnętrznym państwa zależała od opublikowania ich w Dzienniku Ustaw¹⁶.

Przykładem takiego orzeczenia jest orzeczenie SN z 16 VI 1930 r., w którym znajdujemy:

„[...] Sąd hipoteczny musi uwzględnić nie tylko stan własności w księdze gruntowej, ale nie mniej, ogłoszony traktat z Saint Germain z dnia 10 września 1919 roku, poz. 114/25 DzU, który przez ogłoszenie Dzienniku Ustaw stał się obowiązującym prawem”¹⁷.

Równie wyraźnie SN stwierdzał w orzeczeniu z dnia 3 XI 1932 r. Odrzucając pogląd jakoby przepisy prawa kanonicznego nie miały mocy obowiązującej w zakresie prywatnoprawnych stosunków majątkowych dlatego, że nie zostały w ich brzmieniu ogłoszone w Dzienniku Ustaw, SN zauważył, że

„Informuję o nich postanowienia konkordatu z 10 II 1925 r. (DzU z 1925 r., nr 72, poz. 501), według których (art. I, XVI, XXV) przepisy prawa kanonicznego uzyskały w dziedzinie praw majątkowych znaczenie obiektywnych norm prawnych. Osobne ogłaszanie tych przepisów było zupełnie zbędne i niezajomością ich w dziedzinie tych praw i interesów nikt tłumaczyć się nie może”¹⁸.

Charakterystycznym dla takiego poglądu i ostatnim znanym nam orzeczeniem sądu, oddzielającym skutek obowiązywania traktatu w płaszczyźnie międzynarodowej (ratyfikacja) od skutku obowiązywania traktatu w porządku krajowym (opublikowanie ratyfikowanego traktatu w Dzienniku Ustaw) jest orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 18 VIII 1946 r.¹⁹ Stanowił on, że konkordat, chociaż nie wiąże Polski ze Stolicą Apostolską jako traktat międzynarodowy (wygaśnięcie konkordatu stwierdzone zostało uchwałą Rady Ministrów z dnia 12 IX 1946 r.), stanowi w dalszym ciągu źródło prawa wewnętrznego. Sąd zwrócił uwagę, że ustawa sejmowa aprobująca ratyfikację traktatu (konkordatu) nie została uchylona, jak również rządowa decyzja z 12 IX 1945 r., jednostronnie uznająca konkordat za wygasły, nie została opublikowana w Dzienniku Ustaw. W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny

¹⁶ OSP, t. VII, s. 412; zob. też Meleń, *op. cit.*, s. 79–82.

¹⁷ „Annual Digest of Public International Law Cases” (AD), 1927–1928, nr 9, s. 16.

¹⁸ OSP, t. IX, s. 435; zob. też OSP, t. X, s. 158.

¹⁹ *International Law Reports*, vol. 47, s. 25; zob. K. Skubiszewski, *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe a porządek PRL*, „Państwo i Prawo” (PiP) 1981, nr 7 (dalej: Skubiszewski, PiP 81), s. 13.

w Poznaniu uznał, że konkordat obowiązuje w prawie polskim niezależnie od faktu jego wygaśnięcia jako umowy międzynarodowej.

Do prezentowanego poglądu Sądu Apelacyjnego można wnieść jedynie tę uwagę, że o wewnętrznym obowiązywaniu konkordatu decydowała nie tyle aprobowana jego ratyfikację ustawa Sejmu (DzU nr 47 z 1925 r., poz. 324) ile opublikowanie konkordatu w Dzienniku Ustaw (DzU nr 72 z 1925 r., poz. 501)²⁰. Niemniej generalna konkluzja była w pełni zasadna, gdyż sądy polskie stały na stanowisku, że procedura wyrażana kolejnymi etapami: a) aprobowana ratyfikację ustawa; b) ratyfikacja traktatu; c) opublikowanie ratyfikowanego traktatu w Dzienniku Ustaw, wyraża proces transformowania norm międzynarodowych na normy krajowe. Sąd Apelacyjny w Poznaniu potwierdził jedynie pogląd sądów, przyjęty w okresie międzywojennym, a wyrażony jasno w wyroku Naczelnego Trybunału Administracyjnego z 15 V 1931 r. W orzeczeniu swym Naczelny Trybunał Administracyjny stwierdził, że wypowiedzenie traktatu nie powoduje utraty mocy wiążącej tegoż, jako prawa krajowego. Skutek ten następuje dopiero z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Ustaw oświadczenia informującego sądy o jego wygaśnięciu²¹.

2.2.2. Pogląd sądów podzialała jedynie część doktryny. Generalnie przyjmowała ona, że akt ratyfikacji stanowi warunek konieczny, aby rozważać moc obowiązującą umowy międzynarodowej w porządku krajowym²².

Obowiązywanie traktatu w porządku prawnym państwa jedynie nie liczni wiązali z aktem publikacji traktatu w Dzienniku Ustaw. Tak np. Ehrlich widział w publikacji autentycznego tekstu umowy akt nadający moc umowie w stosunkach wewnętrznych²³.

Deryng skutek ten łączył z wyrażeniem zgody Sejmu na ratyfikację traktatu. Stwierdzał on, że „ustawa zezwalająca na ratyfikację może być uważana za podstawę transformacji norm traktatowych na normy prawa wewnętrznego [...]”²⁴.

²⁰ AD 1931—1932, nr 188, s. 343.

²¹ OSP, t. X, s. 517; zob. K. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe w porządku wewnętrznym państwa*, [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, Warszawa 1980.

²² L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1932, s. 24; J. Makowski, *O zawieraniu umów międzynarodowych*, Warszawa 1937, s. 103—104; Z. Cybichowski, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1928, s. 17; S. Kutrzeba, *Polskie prawo polityczne według traktatów*, Kraków 1923, s. 71; M. Król, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów krajowych*, Wilno 1935, s. 323.

²³ Ehrlich, *op. cit.*, s. 24; Kutrzeba, *op. cit.*, s. 71; Król, *op. cit.*, s. 323.

²⁴ A. Deryng, *Traktaty międzynarodowe a prawo wewnętrzne*, Lublin 1939, s. 17.

Zdecydowanie inaczej widział przyczynę wewnętrznego obowiązywania traktatu Makowski. Jest ona, jego zdaniem, tożsama z przyczyną obowiązywania traktatu w płaszczyźnie międzynarodowej. Makowski stwierdzał: „[...] Norma wewnętrzna powstaje w chwili podpisania przez Prezydenta dokumentu ratyfikacyjnego”²⁵. Tak powstała normę określał mianem normy „rzeczywistej”. Uważał, że obowiązywanie normy w porządku wewnętrznym nie przesądza o jej skuteczności w tym porządku. O skuteczności normy bowiem można mówić dopiero z chwilą wejścia w życie traktatu. Makowski więc nie wiąże skutku obowiązywania traktatu w porządku wewnętrznym z aktem publikacji tegoż w Dzienniku Ustaw. Podobny pogląd wyrażali także Cybichowski²⁶, a po wojnie Piotrowski²⁷.

Analizując postanowienia Konstytucji kwietniowej Meleń uważał, że stanowisko przypisujące jedynie aktowi ratyfikacji właściwość transformowania postanowień traktatu w prawo wewnętrzne, a odmawiające tej samej właściwości innym aktom potwierdzającym wolę związania się państwa traktatem, jest sztuczne. Uważał też, że akt publikacji ma jedynie znaczenie informujące o prawie, a nie kreujące normę prawną. Jego zdaniem w polskim porządku prawnym obowiązują wszystkie traktaty, tak ratyfikowane jak i zawarte w innej formie, publikowane jak i nie opublikowane w Dzienniku Ustaw. Obowiązują z m o c y w ł a s n e j (*ex proprio vigore*), „bez jakiegokolwiek pośrednictwa”²⁸. Dodajmy od siebie, bez pośrednictwa prawa wewnętrznego. Meleń zauważa jednak, że normy międzynarodowe są wykonalne i stosowalne w porządku krajowym, gdy są zdolne normować daną sytuację, zaś w przypadku norm pisanych, traktatów, gdy są dodatkowo opublikowane²⁹.

2.2.3. Zagadnienia wywodzenia bezpośrednich uprawnień z norm prawa międzynarodowego³⁰, w tym z norm traktatowych, przez osoby fizyczne i prawne orzecznictwo okresu II Rzeczypospolitej nie rozważało. Akt ratyfikacji i publikacji traktatu w Dzienniku Ustaw traktowany był wszak przez sądy jako zabieg transformacyjny, przekształcający traktat w prawo krajowe. Orzeczenia sądów, skądinąd, nie pozostawiały wątpliwości co do tego, że ustawowo aprobowany i ogłoszony

²⁵ Makowski, *op. cit.*, s. 103.

²⁶ Cybichowski, *op. cit.*, s. 17.

²⁷ S. Piotrowski, *Konkordat zawarty ze Stolicą Apostolską w 1925 roku przestał obowiązywać jako wewnętrzna ustawa krajowa*, PiP 1947, nr 12, s. 4.

²⁸ Meleń, *op. cit.*, s. 109–111.

²⁹ Tamże, s. 111.

³⁰ Szerzej o samowystarczalności norm traktatowych zob. pkt 3.2.

w Dzienniku Ustaw traktat stanowi źródło uprawnień i obowiązków jednostki, tak w sferze publicznoprawnej jak i prywatnoprawnej³¹.

2.2.4. Możliwość bezpośredniego czerpania uprawnień z prawa międzynarodowego przez osoby fizyczne³² rozważana była w ograniczonym stopniu przez doktrynę, głównie przez tych jej przedstawicieli, którzy nie podzielali poglądu o transformacyjnym sposobie wprowadzania zobowiązań traktatowych w polski porządek prawny.

I tak Meleń stwierdzał, że państwa stanowiące normy prawa międzynarodowego „w intencji swojej powołać mogą normy ustanawiające *ex proprio vigore* prawa i obowiązki obywateli własnych [...]”³³.

Podobnie Makowski, wiążąc, jak wskazaliśmy, skutek obowiązywania norm traktatowych w porządku wewnętrznym z aktem ratyfikacji, zauważał, że „Mogą one być tak ujęte, że wypływają z nich dla jednostek bezpośrednio prawa i obowiązki[...]”³⁴ i dodawał: „[...] w przeciwnym razie należy je przetransformować za pomocą ustawy lub rozporządzenia wykonawczego”³⁵.

Deryng rozróżniając traktaty, które „wyrażają uzgodnienia działalności państwa w pewnym kierunku” od traktatów noszących wszelkie cechy działalności normatywnej, które zawierają „normy prawne w ścisłym znaczeniu tego słowa”, zauważał, niezbyt jasno, że w wypadku tych ostatnich „nawet postanowienia traktatu, z których wynikałyby bezpośrednio prawa i obowiązki obywateli lub wewnętrznych organów państwa, wymagają zazwyczaj uzgodnienia z całokształtem ustawodawstwa wewnętrznego”³⁶.

Jakkolwiek, formułując swe poglądy, autorzy nie używają terminów „norma samowykonalna” czy „traktat samowykonalny”, to prezentowana idea powoływania się przez jednostki lub osoby prawne na uprawnienia ujęte umową międzynarodową w porządku prawnym państwa nawiązuje do zjawiska samowykonalności traktatów w sposób wyraźny.

2.3. W opinii sądów, transformowany w polski porządek prawny traktat był ustawą.

Sądy nie zawsze jednoznacznie dawały temu wyraz. Tak np. orzeczenie SN z 16 VI 1930 r. stwierdzało, że traktat z Saint Germain przez

³¹ Król, *op. cit.*, s. 73–74.

³² Cybichowski, *op. cit.*, s. 11; por. W. Warkało, Czy jednostki są podmiotami prawa międzynarodowego?, „Rocznik Prawa i Ekonomii”, t. I, 1932, s. 45 i n.

³³ Meleń, *op. cit.*, s. 60.

³⁴ Makowski, *op. cit.*, s. 105.

³⁵ Tamże.

³⁶ Deryng, *op. cit.*, s. 8–9.

ogłoszenie w Dzienniku Ustaw „stał się obowiązującym prawem”³⁷, zaś w orzeczeniu z 10 IX 1924 r. stanowił o umowie handlowej między Polską i Austrią, jako konwencji „mającej moc ustawy [...]”³⁸.

Większość orzeczeń stwierdzała fakt ten jednoznacznie. Tak np. w orzeczeniu z 23 X — 7 XI 1929 r. SN określając miejsce konkordatu w porządku wewnętrznym Rzeczypospolitej, nawiązując do przewidzianych prawem wewnętrznym, i spełnionych w danym przypadku warunków transformacji, stwierdził, że konkordat w konsekwencji „jest nie tylko układem międzynarodowym, lecz u s t a w ą mającą moc obowiązującą w stosunkach wewnętrznych, której postanowień sąd winien przestrzegać”³⁹.

Na przekształcenie traktatu w ustawę, w wyniku spełnienia zabiegów transformacyjnych, wskazują także te orzeczenia Naczelnego Trybunału Administracyjnego, które relacje między transformowanym traktatem a wcześniejszą u s t a w ą, lub innymi aktami prawa wewnętrznego rozwiązują w oparciu o regułę *lex posterior derogat priori*.

Tę dyrektywę uwzględniał wyrok Naczelnego Trybunału Administracyjnego z 11 V 1928 r. zauważając m. in., co następuje:

„[...] postanowienie to [art. 11 ustawy z dnia 20 I 1920 r.] było wobec nabycia obywatelstwa rosyjskiego lub ukraińskiego, pośrednio uchylone na podstawie traktatu ryskiego [...], jako prawa późniejszego [...]”⁴⁰.

W wyroku zaś z dnia 8 I 1930 r. Trybunał stwierdził: „[...] Ponieważ konwencja wiedeńska jest p r a w e m p ó ź n i e j s z y m przeto z dniem jej wejścia w życie, postanowienia art. 2 ust. 2 rozporządzenia z 13 lipca 1920 roku utraciły moc obowiązującą w myśl powszechnie przyjętej reguły *lex posterior derogat priori*”⁴¹.

Zupełnie odmienne stanowisko orzecznictwo zajmowało, gdy przychodziło mu rozstrzygać konflikt pomiędzy ustawą a wcześniejszym t r a k t a t e m. I tak np. w orzeczeniu z 28 X 1927 r. SN stwierdził, że

„według art. 81 konstytucji, sądy nie mają prawa badać ważności ustaw; w szczególności, sąd nie może uchylić mocy obowiązującej ustawy powołując się na jej rzekomą niezgodność z traktatem międzynarodowym, ponieważ niezgodność taka zobowiązuje państwo [...] do uchylenia odnośnej ustawy, jednak nie upoważnia w żadnym razie sądów do odmowy stosowania tej ustawy z powodu jej ewen-

³⁷ PPiA, 1930, s. 476.

³⁸ OSP, t. III, s. 487.

³⁹ OSP, t. IX, s. 435.

⁴⁰ OSP, t. VII, s. 530.

⁴¹ OSP, t. X, s. 519.

tualnej niezgodności ze zobowiązaniem międzynarodowym zawartym przez państwo⁴².

Łatwo zauważyć, że konflikt między później wydaną ustawą a wcześniej ratyfikowanym i opublikowanym w Dzienniku Ustaw traktatem nie jest eliminowany drogą stosowania reguły *lex posterior derogat priori*, rozstrzygającym konflikty pomiędzy kolejno wydawanymi ustawami. SN wskazał na postanowienia konstytucyjne, które zabraniają sądom badania zgodności właściwie opublikowanych aktów prawa wewnętrznego z traktatem. W konsekwencji SN zobowiązuje sądy do stosowania ustawy sprzecznej z wcześniej zawartym traktatem. SN stwierdzając tak „przestaje” dostrzegać w transformowanym traktacie ustawę, a widzi w nim zobowiązanie międzynarodowe, które uzasadnia oczekiwanie uchylecia przez państwo, sprzecznej z nim, późniejszej ustawy.

Jakkolwiek można w orzeczeniu tym dopatrzeć się względnej supremacji traktatu wobec ustawy, skoro SN sygnalizuje obowiązek uzgodnienia ustawodawstwa z zaciągniętymi zobowiązaniami międzynarodowymi, to jednak staje się dyskusyjną bezwzględnie ustawowa natura transformowanego traktatu, w konfrontacji ze sprzeczną z nim, później wydaną ustawą.

2.3.1. Poglądy doktryny w materii relacji traktatów do aktów prawa wewnętrznego są skromne.

Deryng, zwolennik tłumaczenia introdukcji traktatów w porządku wewnętrznym zabiegiem transformacyjnym, zauważa, że moc wiążąca traktatów jest równa mocy ustaw⁴³. Nasuwająca się wątpliwość, czy znaczy to, że transformowany traktat jest ustawą, wyjaśnia uwagę: „W myśl zasady *lex posterior derogat priori*, ustawa wyraźnie lub milcząco znosi sprzeczne przepisy wcześniejszych traktatów [...]”. I można by przyjąć, że pogląd ten cechuje transformacyjna „konsekwencja”, gdyby nie inna uwaga, stwierdzająca, że „w razie wygaśnięcia mocy obowiązującej traktatu, automatycznie odzyskują moc obowiązującą, wcześniejsze od traktatu ustawy”⁴⁴.

Zdaniem Makowskiego, obowiązywanie i skuteczność traktatu w porządku wewnętrznym nie oznacza, że traktat jest ustawą. Oznacza jedynie, że traktat na tle innych aktów prawodawczych w państwie nie jest aktem niższym niż ustawa. Odmierna natura norm traktatu, odmienny sposób ich umocowania w porządku wewnętrznym powoduje, że zaistnienie konfliktu między normą międzynarodową a normą krajową

⁴² OSP, t. VII, s. 17.

⁴³ Deryng, *op. cit.*, s. 10, 14; Kutrzeba, *op. cit.*, s. 71; Król, *op. cit.*, s. 323.

⁴⁴ Deryng, *op. cit.*, s. 14.

jest niemożliwe. Traktat może uchylić tylko traktat nowy. Nie może tego uczynić późniejsza ustawa. Ustawę może uchylić tylko nowa ustawa, nie może tego uczynić późniejszy traktat. Tak więc wg Makowskiego, sprzeczne z sobą ustawa i traktat, równolegle obowiązują w porządku krajowym. Wyeliminowanie tej sprzeczności w praktyce Makowski widzi w sposób następujący:

„Jeżeli [...] ustawa już istnieje, w chwili gdy norma traktatowa weszła w życie, to należy uznać, że wobec związania tej ostatniej międzynarodowo, sądy muszą dać jej pierwszeństwo. Jednak ustawa nie jest uchylona przez traktat, a tylko zawieszona na czas trwania traktatu; gdy traktat wygaśnie jest ona automatycznie reaktywowana”⁴⁵.

Natomiast fakt uchwalenia ustawy sprzecznej z obowiązującym traktatem, zgodnie z założonym priorytetem zobowiązań międzynarodowych wobec prawa krajowego, implikuje podjęcie działań powodujących bądź uchylenie jej skutku, bądź zmianę sprzecznych z umową jej postanowień.

Meleń stwierdza jedynie, że traktaty obowiązujące z mocy własnej *ex proprio vigore*, mają pierwszeństwo w stosunku do ustaw⁴⁶.

3. Konstytucja PRL z 22 VII 1952 r.⁴⁷ w sposób zasadniczy zmieniła dotychczasowy system regulacji zawierania traktatów międzynarodowych. Przyznana Radzie Państwa (art. 30, ust. 1, pkt 8)⁴⁸ kompetencja ratyfikowania umów międzynarodowych dotyczyła nie określonej żadnym postanowieniem konstytucji kategorii traktatów. Konstytucja nie utrzymała więc merytorycznego kryterium, różnicującego umowy państwowe w stosunku do innych umów. Konstytucja nie przewidywała także żadnego współudziału Sejmu w ich zawieraniu. Zauważyć należy, że art. 30, ust. 1, pkt 8 konstytucji jest jedynym postanowieniem regulującym wyraźnie sprawę umów międzynarodowych. Nie znaczy to, że inne postanowienia są bez znaczenia. Chodzi jednak o postanowienia mające znaczenie ogólniejsze, jak np. art. 44 pkt. 8 konstytucji stanowiący, że „Rada Ministrów [...] sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami”. Inna sprawa, że na podstawie tego generalnego upoważnienia rząd, do roku 1968 posiadał zasadniczą swobodę w decydowaniu, czy zawieraną przez siebie umowę poddać zabiegowi ratyfikacji czy też nie. Przyjęta 28 grudnia uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych, ograniczyła wspomnianą swobodę traktatową rządu,

⁴⁵ Makowski, *op. cit.*, s. 104.

⁴⁶ Meleń, *op. cit.*, s. 112.

⁴⁷ DzU z 1952 r. nr 33, poz. 232.

⁴⁸ DzU z 1976 r. nr 7, poz. 36.

precyzując kategorie umów (w § 2 i 6 uchwały)⁴⁹ podlegające ratyfikacji, a wśród nich wskazując przede wszystkim na traktaty pokoju i układy o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy (par. 1, pkt 1 i § 3 uchwały).

Uchwała, normując szereg zagadnień szczegółowych dotyczących zawierania umów innych niż podlegające ratyfikacji, nie uczyniła niczego, by określić miejsce traktatów w porządku prawnym państwa.

Tak więc miejsce traktatów w porządku prawnym PRL nie zostało określone w konstytucji z 1952 r., co upodabniało regulację tę do wcześniejszych ustaw konstytucyjnych Rzeczypospolitej. Diametralnie jednak różną sytuację, dla poszukiwań odpowiedzi na postawione na wstępie opracowania pytanie, po 1952 r. powodowało i powoduje nadzwyczaj skromne orzecznictwo sądów (przede wszystkim SN), które — w przeciwieństwie do bogatego orzecznictwa SN i Naczelnego Trybunału Administracyjnego (przed rokiem 1939) — w ograniczony sposób ułatwia wyjaśnienie pozycji traktatu w polskim porządku prawnym.

3.1. Dopiero w początkach lat sześćdziesiątych, w zasadzie doktryna prawa międzynarodowego zajęła się problemem obowiązywania traktatów w porządku prawnym PRL. Przy czym jej opinie początkowo były istotnie zróżnicowane⁵⁰.

⁴⁹ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 XII 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych w § 2 stanowi: „Jako umowy państwowe zawierane są: 1. Umowy o zasadniczym znaczeniu, za które uważa się w szczególności: a. traktaty pokoju oraz układy o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy, b. inne umowy polityczne, c. umowy normujące sprawy zastrzeżone do regulowania w drodze ustawy lub zawierające postanowienia odbiegające od obowiązującego ustawodawstwa. 2. Inne umowy, jeżeli strona polska wyraziła na to zgodę ze względu na wymogi prawa drugiej strony lub jeżeli strony tak uzgodniły ze względu na szczególne okoliczności”. Natomiast umowy rządowe, zgodnie z § 6 „podlegają ratyfikacji przez Radę Państwa, jeżeli posiadają zasadnicze znaczenie [...], przewidują wyraźnie ratyfikację lub dopuszczają ratyfikację, a szczególne okoliczności je uzasadniają (np. gdy zawierana umowa ma uchylić lub zmienić umowę ratyfikowaną)”.

⁵⁰ K. Skubiszewski, *The Validity of Treaties in Polish Municipal Law*, Rapports polonais présentés au sixième Congrès International de Droit Comparé, Warszawa 1962. Opracowanie nie omawia poglądów, których nie potwierdza literatura najnowsza, a wg których umowy międzynarodowe, w tym umowy ratyfikowane przez Radę Państwa nie mogą być uznane za obowiązujące w polskim porządku prawnym i nie będąc źródłem prawa polskiego są w tym porządku nieprawomocne i bezskuteczne. Zob. K. Skubiszewski, *Sejm i zawieranie umów międzynarodowych*, PiP 1959, nr 3, s. 218 i n.; tenże, *Prawo PRL a traktaty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (RPES) 1972, nr 3, s. 1 i n.; tenże, *Miejsce traktatów w porządku prawnym PRL*, SM 1973, nr 2, s. 80 i n.; C. Berzowski, *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego*, PiP 1964, nr 8—9, s. 218 i n.

Dostrzec więc można opinie, traktujące akt ratyfikacji i akt publikacji traktatu w Dzienniku Ustaw jako zabieg transformacyjny. Przykładem pogląd Gelberga, który uważa ratyfikowany przez Radę Państwa i opublikowany w Dzienniku Ustaw traktat za źródło prawa wewnętrznego, mającego „moc ustawy”⁵¹. W innym miejscu stwierdza ogólnie, że akt publikacji traktatu w Dzienniku Urzędowym (niezależnie od formy jego zawarcia) wprowadza traktat do systemu prawa wewnętrznego⁵².

To założenie, nie wsparte bliższymi wyjaśnieniami utrzymuje Knypl, który wyliczając ogół traktatów ekstradycyjnych wiążących PRL, zauważa: „Po ogłoszeniu [...] wymienionych umów międzynarodowych w Dzienniku Ustaw stały się one także obowiązującym w PRL prawem wewnętrznym i mają moc ustawy”⁵³.

Zasadniczo ustabilizowany jest w doktrynie pogląd, że obok ograniczonej liczby odesłań ustawowych do prawa międzynarodowego, traktaty zawarte przez PRL pod rządami Konstytucji lipcowej (1952 r.) obowiązują z tzw. mocy własnej (*ex proprio vigore*)⁵⁴. Podziela więc doktryna, na ogół⁵⁵, pogląd Rozmaryna, który precyzując pierwszy założenia tego mechanizmu, przyjął milczenie konstytucji, jako wskazujące na to, że „umowy w myśl intencji ustawodawcy konstytucyjnego i zgodnej z tą intencją praktyki konstytucyjnej mają skuteczność w stosunkach wewnętrznych — *ex proprio vigore*”⁵⁶. Przekonanie Rozmaryna wynikało z założenia, że skoro konstytucja o obowiązywaniu traktatu nie stanowi, ani go nie wyklucza, nie sposób założyć iżby PRL mogła odmówić mocy obowiązującej *ex proprio vigore* zawartym przez siebie traktatom.

Jak zauważa Skubiszewski, brak jakiegokolwiek informacji w prawie

⁵¹ L. Gelberg, *Miejsce umów międzynarodowych w prawie PRL*, „Prawo i Życie” z 2 IX 1962 r.

⁵² L. Gelberg, *Umowy jako źródło prawa PRL*, SM 1966, nr 5, s. 45—46.

⁵³ Z. Knypl, *Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 1975, s. 45.

⁵⁴ De Fiumel, Makarczyk, *op. cit.*, s. 13.

⁵⁵ A. Klafkowski, *Umowa międzynarodowa a ustawa*, RPES 1965, nr 4, s. 8—11; Skubiszewski, PiP 81, s. 17—20; M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej*, Warszawa 1981, s. 182—188; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe w zarysie*, Warszawa 1983, s. 28; R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 43, 98.

⁵⁶ S. Rozmaryn, *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, PiP 1962, nr 12 (dalej; Rozmaryn, PiP 62), s. 954; tenże, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, rozdz. VI — *Ustawa a umowy międzynarodowe*, s. 319—346.

wewnętrznym państwa o miejscu traktatów w porządku krajowym uzasadnia generalnie takie tłumaczenie ich mocy obowiązującej⁵⁷.

Doktryna podziela także inny pogląd Rozmaryna, że w przypadku umów ratyfikowanych, które regulują materie zastrzeżone w prawie polskim dla ustaw, dla osiągnięcia pełnego ich skutku w porządku krajowym spełniony być musi warunek ogłoszenia umowy w Dzienniku Ustaw.

Podzielono więc przekonanie, że intencją krajowego ustawodawcy, wyrażoną w art. 1, ust. 1 pkt. 3 ustawy z 30 XII 1950 r. o Wydawaniu Dziennika Ustaw i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski”⁵⁸ określającym przedmiotowy zakres publikacji w Dzienniku Ustaw i stanowiącym, że poza ustawami, dekrety z mocą ustawy i rozporządzeniami wykonawczymi ogłasza się również „umowy zawarte przez Państwo Polskie z innymi państwami [...]”, było, aby ogłoszenie umowy międzynarodowej wiązać z materiałami regulowanymi w praktyce ustawodawczej przez ustawy lub rozporządzenia wykonawcze wydawane z jej upoważnienia. Tak więc skoro warunkiem skuteczności ustaw jest ich należyte ogłoszenie w Dzienniku Ustaw uznano, że ustawodawca przyjął ten sam warunek dla umów międzynarodowych traktujących o materiach, które zastrzeżone są dla ustaw.

W przypadku umów regulujących materie nieustawowe, ich skuteczność nie jest warunkowana aktem publikacji w Dzienniku Ustaw.

Doktryna skłania się więc ku mocno ugruntowanemu w nauce prawa międzynarodowego założeniu, że status postanowień traktatu w porządku krajowym zależy od prawa krajowego. Doktryna przyjęła za własny pogląd, że obowiązywanie traktatu w porządku PRL wypływa z „koncepcji przyjętej przez polskiego ustawodawcę konstytucyjnego i ustalonej praktyki wszystkich naczelných organów państwowych”⁵⁹. Polemizujący z poglądem Rozmaryna, w tej części, Skubiszewski, wskazuje na inne, wewnętrzne, źródło mocy obowiązującej traktatów — tolerancję krajowego systemu prawnego. Zauważył on, że „norma traktatu nie obowiązuje w państwie automatycznie i sama z siebie, lecz dlatego, że prawo PRL najwidoczniej do tego dopuszcza”⁶⁰.

Zdecydowanie inny sposób tłumaczenia przesłanek mocy obowiązującej traktatu *ex proprio vigore* sygnalizują de Fiumel i Makarczyk. Nawiązując do uwag Rozmaryna i Skubiszewskiego stwierdzają: „[...] Naszym zdaniem chodzi nie o tolerancję czy nakaz systemu krajowego

⁵⁷ Zob. przypis 21, Skubiszewski, s. 35.

⁵⁸ DzU z 1950 r. nr 35, poz. 524.

⁵⁹ Rozmaryn, PiP 62, s. 954, 961.

⁶⁰ Skubiszewski, PiP 81, s. 19.

w rozumieniu samego »prawa krajowego«, ile raczej milczącą zgodę państwa polskiego na obowiązywanie wiążących umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym PRL z samego tytułu obowiązywania tych umów w płaszczyźnie międzynarodowej⁶¹.

Pogląd ten w wyraźny sposób dystansuje się od prawa krajowego jako rozstrzygającego o obowiązywaniu traktatu w porządku wewnętrznym państwa. Obowiązywanie traktatu z mocy własnej nie jest związane z mechanizmem przewidzianym w konstytucji, ściślej domniemywanym, czy też tolerancją polskiego systemu prawnego. Milcząca, aprioryczna zgoda państwa polskiego na obowiązywanie traktatu w porządku wewnętrznym ujawnia się, ilekroć dochodzi do zawarcia traktatu w płaszczyźnie międzynarodowej. Tedy obowiązywanie traktatów *ex proprio vigore* wypływa z intencji jego wykonania stwierdzonej aktem związującym państwo umową i następuje z pełnym skutkiem od tej chwili.

Bardzo zbliżony pogląd wyraził Nahlik już w 1964 r., stwierdzając, że „funkcjonowanie naszego systemu można wystarczająco wyjaśnić bez doszukiwania się potrzeby jakiegokolwiek „inkorporacji” czy „transformacji” umowy w system prawa wewnętrznego polskiego, lecz po prostu przez założenie, że umowa obowiązuje *ex proprio vigore* z racji własnego waloru prawnego”⁶².

Podobnie zauważał Kaźmierczyk: „[...] umowa międzynarodowa staje się źródłem prawa wewnętrznego dlatego, że wyraźnie tkwi w niej wola, która dzięki temu, iż wyraża ją organ, wiąże jako wola państwa, a w sferze prawa międzynarodowego jako wola jego podmiotu”⁶³.

3.1.1. W zasadzie trudno jest wskazać w orzecznictwie sądowym, po roku 1952, orzeczenie wyjaśniające podstawę obowiązywania traktatów międzynarodowych w porządku prawnym PRL⁶⁴.

⁶¹ De Fiumel, Makarczyk, *op. cit.*, s. 6.

⁶² S. E. Nahlik, *Umowy międzynarodowe Polski Ludowej*, [w:] *Materiały sesji naukowej Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych*, Warszawa 15–16 października 1964, Warszawa 1964, s. 253.

⁶³ S. Kaźmierczyk, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1965, nr 91, s. 45.

⁶⁴ Tekst artykułu (opracowany w 1986) nie uwzględnia poglądu SN ujętego w postanowieniu SN (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 25 VIII 1987 r. (sygn. akt. I PRZ 8/87). Postanowienie to SN wydał w sprawie z wniosku Komitetu Założycielskiego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” Pracowników Toruńskiej Przędzalni Czesankowej „Merinotex” w Toruniu o wpisanie do rejestru związków zawodowych na skutek rewizji wnioskodawcy na postanowienie Sądu Wojewódzkiego w Toruniu z dnia 4 VI 1987 r. sygn. I NS, Rej. ZZ. 84/87. Badając zarzut z art. 60 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych (DzU

SN bowiem, w skromnym wymiarze, zajął się wyłącznie analizą problemu wykonywania traktatów, ściślej określeniem warunków jakie musi spełniać traktat, by być stosowanym przez sądy. SN uczynił to w sprawach, w których roszczenia odszkodowawcze osób fizycznych oparte były na postanowieniach umowy międzynarodowej.

Nie wkraczając w szczegóły stanów faktycznych stwierdźmy, że w przypadkach tych chodziło o roszczenia powołujące przepisy umowy zawartej między rządem polskim a rządem Ukraińskiej SRR i rządem Białoruskiej SRR w sprawie udzielenia repatriantom, którzy na terenie tych republik pozostawili swój majątek, odpowiedniego ekwiwalentu w Polsce, i porozumienia resortów komunikacji państw socjalistycznych z 27 X 1964 r. o międzynarodowej komunikacji osobowej.

z 1985 r., nr 54, poz. 277) jest sprzeczny z Konstytucją PRL (art. 84 ust. 1 i 2) oraz ratyfikowanymi przez Polskę: konwencją nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, a także Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, SN stwierdził w swych konkluzjach, że sędziowie uprawnieni są wyłącznie do stosowania prawa wewnętrznego stanowiącego przez organy konstytucyjne do tego uprawnione, a przede wszystkim ustaw uchwalanych przez Sejm. SN w przedmiocie miejsca traktatów w porządku prawnym PRL stwierdził, że „Konstytucja PRL nie zawiera jakiegokolwiek przepisu, który wyjaśniałby skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym, stanowiąc jedynie w art. 30 ust. 1 pkt 8, że Rada Państwa ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe. Ratyfikowanie umowy przez kolegiatną głowę Państwa wywołuje skutki tylko w sferze międzynarodowej polegające na zobowiązaniu się Państwa wobec społeczności międzynarodowej do wprowadzenia norm prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Niewprowadzenie ratyfikowanych norm prawa międzynarodowego do prawa krajowego lub nawet dopuszczenie do sprzeczności prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym może być ocenione negatywnie przez społeczność międzynarodową i prowadzić do oceny, iż Państwo dopuszcza się nawet tzw. »deliktu międzynarodowego«. W świetle jednak przepisów naszej Konstytucji brak podstaw do uznania, iż z chwilą ratyfikacji następuje transformacja norm prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego lub przynajmniej, że taką transformację należy domniemywać wobec braku przepisu prawa. Jest to jedynie zobowiązanie się Państwa do wprowadzenia ratyfikowanych norm prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Dopóki bowiem normy prawa międzynarodowego nie zostaną w sposób przewidziany prawem wewnętrznym wprowadzone do tego prawa, takim prawem nie stają się, a w konsekwencji nie wiążą sądów.

Wniosek taki wynika z gramatycznej i funkcjonalnej wykładni przepisów Konstytucji PRL [...]”.

Szersze omówienie argumentacji SN wymaga odrębnego opracowania, a nawet krótki komentarz wykraczałby poza funkcję przypisu. Zauważmy jedynie, że stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu postanowienia w skrajny sposób odbiegają od dotychczasowego stanowiska SN w przedmiocie stosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym.

SN w postanowieniu Izby Cywilnej z dnia 14 VII 1961 r. stwierdził:

„[...] Umowa między Rządem Polskim a Rządem Ukrainiejskiej SRR i Białoruskiej SRR w sprawie udzielenia repatriantom, którzy na terenie tych republik radzieckich pozostawili swój majątek, odpowiedniego ekwiwalentu w Polsce, [...] na którą powołuje się żalący nie może stanowić źródła praw podmiotowych powoda, skoro umowa nie została w Polsce ani ratyfikowana, ani ogłoszona[...]”⁶⁵.

W uchwale Izby Cywilnej (w pełnym składzie) z dnia 5 X 1974 r. SN stwierdził:

„[...] Porozumienie [...] nie podlegające ani ratyfikacji, ani ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw nie może zawierać postanowienia w zakresie zastrzeżonym dla ustawy albo już uregulowanym przez ustawę [...]”⁶⁶.

SN odmówił mocy prawnej przepisom obu umów przed sądem, oddalając powództwa. Oba stwierdzenia SN, powtórzymy, podkreślają, że prawem dla sędziego są jedynie traktaty poddane ratyfikacji i ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Nie informują one natomiast o przesłankach obowiązywania traktatu w porządku wewnętrznym.

Pewnych, choć ograniczonych informacji w tym względzie dostarcza interpretacja orzeczenia Izby Cywilnej SN z dnia 18 kwietnia 1963 r. SN nawiązując do wygaśnięcia konkordatu (uchwała Rady Ministrów z dnia 12 X 1945 r.) zauważył, co następuje:

„[...] Podstawowym aktem prawnym regulującym stosunki Kościoła Rzymsko-Katolickiego w Polsce był konkordat podpisany dnia 10 II 1925 r. przez Polskę i Watykan. Art. 1 tegoż konkordatu dopuszczał na obszarze Państwa Polskiego stosowanie prawa kanonicznego. Przepis ten, jak i dalsze postanowienia konkordatu, straciły jednak moc obowiązującą, co zostało stwierdzone uchwałą Rady Ministrów z dnia 12 X 1945 r. Wobec utraty mocy obowiązującej konkordatu należy przyjąć, że nie mają mocy obowiązującej na terenie Państwa Polskiego przepisy prawa kanonicznego, jako wewnętrznego prawa statutowego [...]”⁶⁷.

Głosujący to orzeczenie Grzybowski zauważył, że pogląd SN wskazuje na to, że „Podnoszone swojego czasu wątpliwości w tej sprawie [...] powołujące się na brak ogłoszenia uchwały Rady Ministrów w Dzienniku Ustaw oraz rozróżniające między obowiązywaniem kon-

⁶⁵ PiP 1962, nr 12, s. 1105.

⁶⁶ OSPiKA 1976, nr 11, poz. 202, s. 476; zob. K. Skubiszewski, *Glosa do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 5 października 1974 roku*, PiP 1977, nr 8—9, s. 225 i n.

⁶⁷ OSPiKA 1965, nr 9, s. 10.

kordatu jako ustawy wewnętrznej a obowiązkiwniem tegoż konkordatu jako umowy międzynarodowej zostały już dawno odparte w sposób przekonywający [...]”⁶⁸. Zdaniem Grzybowskiego SN daje wyraz ustanowionemu pogładowi, że:

„Nie można rozważać sprawy obowiązkiwnia konkordatu jako ustawy wewnętrznej oddzielnie od sprawy obowiązkiwnia konkordatu jako umowy międzynarodowej, ponieważ istotnym celem zawarcia konkordatu było wprowadzenie jego postanowień w Państwie Polskim wprost lub drogą przepisów pochodnych”⁶⁹.

Nie ulega kwestii, że SN w swym orzeczeniu w sposób zdecydowany zdystansował się wobec transformacyjnej metody introdukcji traktatów, jaką tłumaczono miejsce traktatów w porządku polskim w okresie II Rzeczypospolitej. Jakkolwiek ocenimy pogląd SN co do granic skuteczności traktatu zawartego pod rządami Konstytucji marcowej w porządku prawnym PRL, to uprawnione jest twierdzenie, że SN wyraził „przy okazji” pogląd generalny, że granice obowiązkiwnia traktatu w polskim porządku prawnym wyznaczają akt zawarcia i wypowiedzenia traktatu.

3.2. Operowanie w doktrynie prawa międzynarodowego pojęciem „norma samowykonalna” („norma samodziśalająca”; „norma o skutku bezpośrednim”) wywołuje potrzebę rozważenia i uściślenia przesłanek obowiązkiwnia prawa międzynarodowego w państwie. Z założenia bowiem normy takie pretendują do regulacji stosunków w dziedzinach, o których wypowiadał się dotąd jedynie ustawodawca krajowy.

Tę „wewnętrzną” predyspozycję normy międzynarodowej, zdolność normowania stosunków wewnętrznych, wyraża sama definicja normy samowykonalnej, przez którą należy rozumieć normę, która może być wykonana w porządku prawnym państwa bez potrzeby uściślenia jej materii prawem wewnętrznym, jeżeli w porządku tym obowiązkuje⁷⁰. Generalne sformułowanie zakłada:

a) samowykonalność norm międzynarodowych niezależnie od ich źródła (traktat, prawo zwyczajowe, uchwały organizacji międzynarodowych);

b) możliwość stosowania norm samowykonalnych przez organy krajowe, w tym sądy, i oparcia decyzji wyłącznie na postanowieniu traktatu;

⁶⁸ Piotrowski, *op. cit.*, s. 4.

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ J. Verhoeven, *La notion d'„applicabilité directe” du droit international*, „Revue Belge de Droit International” (RBDI), vol. XV, 1980, s. 248—249. Tamże, W. J. Ganshof van Meersch, *La règle d'application directe*, s. 345—350.

c) zdolność regulowania normą samowykonalną stosunków, bez potrzeby posiłkowania się aktem prawa wewnętrznego;

d) możliwość powoływania norm samowykonalnych przez jednostki i osoby prawne, i wywodzenie z nich bezpośrednich uprawnień i obowiązków przed organami państwa, w tym organami wymiaru sprawiedliwości.

3.2.1. Charakter traktatowych norm samowykonalnych nie wywołuje kontrowersji. Uważa się więc, że różnicowanie norm na samowykonalne i niesamowykonalne, a więc te, które wymagają prawodawczych uzupełnień, by organy wewnętrzne państwa mogły je stosować, zaś adresaci przestrzegać, odpowiada występującemu także w innych dziedzinach prawa różnicowaniu norm. Powszechnie spotyka się normy zawarte w ustawie, które dla swego wykonania potrzebują konkretyzacji normą szczegółową, zawartą np. w rozporządzeniu do ustawy. Nierzadko sam przepis ustawy jest wystarczająco precyzyjny, by regulować daną sytuację (kodeks cywilny, kodeks karny). Samowykonalny charakter normy międzynarodowej nie jest więc zjawiskiem szczególnym, właściwym jedynie prawu międzynarodowemu.

Samowykonalny charakter normy wyznacza takie jej ujęcie przez strony traktatu, które wyklucza potrzebę dookreślenia prawem wewnętrznym zobowiązania nią stanowiącego. Ujęcie to wyznaczają dwa czynniki: sposób zredagowania normy i intencja stron traktatu.

Podkreśla się więc, że norma samowykonalna musi być zredagowana przy użyciu precyzyjnych terminów, by była przedmiotem m. in. sądowego stosowania. Przy czym chodzi, poza precyzją terminologiczną, o taki zwrot językowy, którego elementy wyznaczają nakazane zachowanie jego adresatom. Innymi słowy, nakaz traktatu zawierający elementy składowe normy prawnej określa zdolność normatywną regulacji i stanowi przesłankę jej samowykonalności⁷¹.

Obok tak rozumianej „precyzyjnej i jasnej” redakcji normy, podkreśla się także potrzebę jej zupełności, rozumianej jako powiązanie normy z technicznymi środkami jej realizacji w porządku prawnym państwa (tzw. *structure d'accueil*)⁷². Chodzi o krajowe przepisy wykonawcze, precyzujące warunki prawne wykonania normy. Np. określenie stawek odszkodowawczych, których traktat nie precyzuje

⁷¹ Verhoeven, *op. cit.*, s. 248; por. K. Skubiszewski, *Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie*, PiP 1984, nr 9 (dalej: Skubiszewski PiP 84), s. 23.

⁷² M. Waelbroeck, *Traité internationale et juridictions internes dans les pays du Marché commun*, Paris 1969, s. 164—167; por. Ph. Comte, *The Application of the European Convention on Human Rights in Municipal Law*, „Journal of the International Commission of Jurists” 1962, nr 1, s. 24.

ograniczając się do sygnalizacji obowiązku kompensacyjnego, wyznaczenie sankcji karnej za przestępstwo przewidziane traktatem czy też akty administracyjne ustalające np. właściwość organów uprawnionych do realizacji zobowiązania lub stanowiące o warunkach proceduralnych lub terminach jego wykonania itp. Brak „technicznych środków przyjęcia” normy „zawiesza” samowykonalność normy⁷³.

Intencją stron stanowiących normy samowykonalne jest nie tylko ustanowienie zobowiązania w stosunkach wzajemnych, międzynarodowych, lecz także stanowienie uprawnień i obowiązków podlegających bezpośredniemu wykonaniu w ich wewnętrznych porządkach prawnych. Przy czym uprawnione jest jej domniemywanie w przypadku, gdy traktat nie wypowiada się wyraźnie o bezpośrednim skutku normy⁷⁴.

Dał temu wyraz Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w opinii doradczej z 23 marca 1928 roku w sprawie kompetencji sądów gdańskich stwierdzając:

„[...] nie można zaprzeczyć, że sam przedmiot umowy międzynarodowej w intencji stron umowy może oznaczać przyjęcie przez strony określonych reguł ustanawiających prawa i obowiązki dla jednostek i dopuszczać, by były one stosowane przez sądy wewnętrzne [...]”⁷⁵.

Przekonanie to utrwalone orzecznictwem międzynarodowym pozwala wyprowadzić z postanowień traktowych dwa rodzaje skutku normy samowykonalnej. Odnosząc go do osób fizycznych zauważmy, że pierwszy, to skutek bezpośredni *negatywny* polegający na uprawnieniu jednostki do żądania powstrzymania się organów państwa od zachowania sprzecznego z zaciągniętymi zobowiązaniami. Drugi zaś to skutek bezpośredni *pozytywny*, gdzie w przypadku stanowienia normą traktatową uprawnienia, jednostka może się powołać na nią jako podstawę roszczenia do pozytywnego świadczenia ze strony państwa (*l'applicabilité sensu lato*), zaś w przypadku stanowienia normą trak-

⁷³ Skutek „zawieszenia” samowykonalności norm Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w przypadku braku tzw. środków przyjęcia, potwierdził Komitet Praw Człowieka. Komitet stwierdzając na podstawie raportu Włoch, że umowy obowiązują w porządku włoskim za sprawą przyjętego mechanizmu inkorporacji, zauważył: „[...] inkorporacja Paktu do prawa krajowego nie jest wystarczająca dla jego samowykonalności, jeżeli wymagane są dalsze uzupełnienia legislacyjne, *inter alia*, ustanawiające środek prawny dla dochodzenia roszczeń czy kompetencję organu”. Zob. GAOR, Suppl. nr 40 (A/36/40), 110, s. 24.

⁷⁴ L. Betten, *The Incorporation of Fundamental Rights in the Legal Order of European Communities*, The Hague 1985, s. 86–87; por. Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, s. 347.

⁷⁵ „Cour Permanente de Justice Internationale”, série B, nr 15, s. 18.

tatową uprawnienia i obowiązku, jednostka może się powołać na nią jako podstawę roszczenia nie tylko do pozytywnych świadczeń ze strony państwa, lecz również innych jednostek (*l'applicabilité sensu stricto*)⁷⁶.

3.2.2. Zagadnienie samowykonalności norm traktatowych poza opisem ich charakteru wywołuje pytanie o podstawę skutku bezpośredniego w porządku krajowym.

Wyróżnić należy dwie, odmienne koncepcje tłumaczenia mocy skutku bezpośredniego.

3.2.2.1. Pierwsza czerpie swoją inspirację z praktyki sądów amerykańskich, która pierwsza wyróżniła traktaty samowykonalne (*self-executing treaties*)⁷⁷, dokonując wykładni art. VI § 2 konstytucji Stanów Zjednoczonych Am. Pn., który stanowi m. in., że „wszelkie traktaty, które zostały zawarte w imieniu Stanów Zjednoczonych, stanowią najwyższe prawo kraju [...]”⁷⁸.

Wyraz temu wyodrębnieniu traktatów samowykonalnych dało uzasadnienie w sprawie *Foster v. Neilson* z 1929 r. Znajdujemy w nim m. in.:

„Traktat z natury swej jest kontraktem dwóch państw, nie aktem ustawodawczym. Nie jest generalnie rzecz biorąc, sam skuteczny w zakresie regulowania materii, szczególnie gdy jego działanie ma być działaniem wewnętrznym; wykonują go właściwe mu organy suwerennej władzy. W Stanach Zjednoczonych ustanowiono inną zasadę. Konstytucja stanowi, że traktat jest prawem kraju. W konsekwencji traktat jest uważany przez sądy jak równy z aktem ustawodawcy, kiedy sam działa bez jakiegokolwiek pomocy postanowień ustawodawczych. Lecz gdy redakcja postanowień wprowadzających traktat, zobowiązanie obu stron do spełnienia okre-

⁷⁶ W. J. Ganshof van der Meersch, *L'ordre juridique Communautés européennes et le droit international*, „Recueil des Cours”, vol. 148, 1975, s. 256–258; por. J. C. Gautron, *Le droit directement applicable dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, „Annuaire Français de Droit International” 1974, s. 905–923; zob. też H. Schermers, *Indirect obligations*, „Netherlands International Law Review”, vol. XXIV, 1977, nr 1–2, s. 260 i n.; zob. też A. Bredimas, *Methods of Interpretation and Community Law*, Amsterdam 1978, s. 81 i n.

⁷⁷ A. Evans, *Self-executing Treaties in United States of America*, „British Yearbook of International Law” 1953, s. 178 i n.; zob. też Ch. W. Stotter, *Self-executing Treaties and Human Rights Provisions of the UN Charter; A Separation Powers Problem*, „Buffalo Law Review”, vol. 25, 1976, s. 780 i n.; S. Lord, *Individual Enforcement of Obligations Arising under the United Nations Charter*, „Santa Clara Law Review”, vol. 19, 1979, s. 199 i n.

⁷⁸ Art. VI 2: „This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all Treaties made which shall be made, under the Authority of the United States shall be the supreme Law of the Land; and Judges in every States shall be bound thereby, and thing in the Constitution or Laws of any State to the contrary notwithstanding”.

ślonego aktu, kierują traktat do organów politycznych a nie sądowych, ustawodawca musi wykonać kontrakt zanim stanie się on prawem dla sądów⁷⁹.

Orzeczenie to zarysowuje rzeczywisty zasięg problemu samowykonalności traktatu w porządku prawnym USA, odwołując się do przyjętej w konstytucji zasady podziału władzy⁸⁰. Sądownictwo weryfikując konstytucyjnie określoną pozycję traktatu (chodzi przede wszystkim o traktaty, które Prezydent zawiera za radą i zgodą 2/3 obecnych i głosujących członków Senatu) bada czy regulowana traktatem materia leży w sferze zastrzeżonej dla władzy wykonawczej lub ustawodawczej. Jeżeli sąd uzna, że tak interpretacja, jak i implementacja postanowień traktatu należy do politycznych organów federalnych, sąd traktować będzie traktat jako niesamowykonalny. Jego wykonalność w porządku wewnętrznym zapewni dopiero stosowne wykonawcze działanie prezydenta lub ustawodawcze Kongresu⁸¹. Twierdząc przeciwnie, sąd uzna samowykonalność traktatu i rozważy jego stosowanie.

W powszechnej opinii różnicowanie traktatów na samowykonalne i niesamowykonalne przez sądy amerykańskie warunkowane jest poza recepcyjną metodą wprowadzania zobowiązań traktatowych w porządek prawny USA, przyjętą przez art. VI § 2 konstytucji Stanów Zjednoczonych Am. Pn. Pogląd taki wymaga pewnego komentarza. Otóż wydaje się, że problem samowykonalności traktatu w porządku prawnym USA w swej genezie odzwierciedlał problem dystrybucji kompetencji do wykonania traktatu, nie zaś kwestię przyjętego przez amerykańskiego ustawodawcę konstytucyjnego recepcyjnego czy też pozarecepcyjnego mechanizmu wprowadzania zobowiązań traktatowych w porządek krajowy. Innymi słowy konstytucja nie rozstrzygała o tym, czy traktaty są prawem w USA, ale jedynie jakim są prawem („najwyższym prawem kraju”). Świadczy o tym m. in. orzeczenie w sprawie *Whitney v. Robertson* w którym znajdujemy:

„Z mocy Konstytucji traktat sytuowany jest w tej samej płaszczyźnie [...] co akt ustawodawczy. Oba są deklarowane przez Konstytucję jako najwyższe prawo kraju i żaden wyższy walor normatywny nie jest przyznany jednemu w stosunku do drugiego. Jeżeli oba akty dotyczą tej samej materii, sąd musi zawsze dołożyć starań aby nadać skutek obu [...] jeżeli są ze sobą sprzeczne, akt ostatni

⁷⁹ „United States Supreme Court Reports”, t. 27, s. 314; zob. też *American International Law Cases* (AIRC) vol. 2, New York 1971, s. 427; zob. też G. Hackworth, *Digest of International Law*, t. V, 1943, s. 177—185; zob. też orzeczenie w sprawie *The Peggy*, AIRC, vol. 3, New York 1972, s. 279.

⁸⁰ Stotter, *op. cit.*, s. 773—780.

⁸¹ Stotter, *op. cit.*, s. 778—779; zob. E. M. Byrd Jr., *Treaties and Executive Agreements in the United States*, The Hague 1960, s. 195—204; zob. Hackworth, *op. cit.*, s. 177—178.

pod względem czasu⁸² jest decydujący [...] przy założeniu, że postanowienia traktatu są samowykonalne⁸³.

Wydaje się więc, że dopiero za sprawą późniejszych teoretycznych rozważań i sporów nad relacją prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego (monizm, dualizm), przyjęte w konstytucji USA unormowanie w art. VI § 2 dało asumpt do ścisłego wiązania bezpośredniego skutku normy traktatowej w porządku prawnym USA, z dostrzeżanym w unormowaniu tym mechanizmem introdukcji traktatu w porządek krajowy, warunkującym w ogóle obowiązywanie traktatów w porządku państwa.

Mocno ugruntowany, w nauce i praktyce, stał się bowiem pogląd, że status postanowień traktatu w porządku prawnym państwa zależy od prawa krajowego, a ściślej, od konstytucyjnych, najczęściej, stylulacji. Uważa się więc, że zawarty traktat z natury swej ogranicza się jedynie do sformułowania obowiązku spełnienia zobowiązań w płaszczyźnie zewnętrznej, międzynarodowej. Pozostawiony jest natomiast stronom wybór sposobu nadania wewnętrznej mocy obowiązującej przyjętym zobowiązaniom, jak i wybór metod ich realizacji w porządku krajowym⁸⁴. Dopiero więc akt introdukcji zobowiązania międzynarodowego określony prawem wewnętrznym wyraża zgodę państwa na obowiązywanie zawartego traktatu w porządku państwowym. Stąd też i współczesna opinia amerykańska, że „właściwie podpisany i ratyfikowany traktat jest jedynie wiążącym międzynarodowym zobowiązaniem, niezależnie od tego, czy jest samowykonalny czy też nie jest [...]”⁸⁵, a skutek wewnętrzny warunkowany jest przyjętym rozwiązaniem konstytucyjnym.

Zauważa się więc, że samowykonalność normy traktatowej jest wy-

⁸² Zwróćmy uwagę, że sąd dopuszczając możliwość zaistnienia konfliktu pomiędzy normą traktatu i normą ustawy odwoływał się do zasady *lex posterior derogat priori* jako reguły rozwiązującej kolizję. Stosowanie tej reguły implikuje w sposób oczywisty fakt przekształcenia normy traktatowej w normę krajową. Przekształcenie takie zaś wyklucza skutek samowykonalny normy traktatowej w porządku prawnym państwa, gdyż skutek ten może wywoływać nieprzekształconą w wewnętrzną normą międzynarodową. Orzecznictwo amerykańskie podkreślało, że stosuje traktat wprost, bez żadnych przekształceń zobowiązań traktatowych. Wątpliwe jest przeto przypisywanie art. VI § 2 konstytucji amerykańskiej waloru mechanizmu introdukcji traktatów w porządek prawny USA — przynajmniej w momencie ustanawiania konstytucji. Dało temu wyraz orzecznictwo amerykańskie początku XIX w. Zob. też sprawy *Cherokee Tobacco* i *Head Money Cases*, AILC vol. 3, s. 279.

⁸³ AILC, vol. 3, s. 279.

⁸⁴ P. Reuter, *Introduction au droit des traités*, Paris 1972, s. 30; K. Skubiszewski, *Wzajemny stosunek i związki pomiędzy prawem międzynarodowym i prawem krajowym*, RPES 1986, nr 1, s. 7—10.

⁸⁵ Stotter, *op. cit.*, s. 773.

padkową dwóch spójnych ze sobą zjawisk; bezpośredniej zastosowalności normy, którą wyznacza mechanizm introdukcji traktatu w krajowym porządku prawnym, i bezpośredniego skutku normy, który wynika z jej charakteru⁸⁶.

Podkreślmy, że samowykonalności normy traktatowej w porządku krajowym nie gwarantuje każdy rodzaj mechanizmu introdukcji przyjęty przez państwo, a jedynie mechanizmy, które nie zmieniają natury normy międzynarodowej. Są nimi pozareceptyjne metody, jak: odesłanie, inkorporacja, adopcja oraz obowiązywanie *ex proprio vigore*. Samowykonalność normy nie pojawia się w przypadku tych porządków, które obowiązywanie traktatu uzależniają od mechanizmów transformacyjnych.

Znaczenie aktu introdukcji jest szczególnie mocno akcentowane, gdy pojawia się możliwość wywiedzenia uprawnień osób fizycznych z postanowień traktatu⁸⁷. Jest to zwłaszcza widoczne w wypadku konwencji traktujących o prawach człowieka⁸⁸.

3.2.2.2. Inspiracją dla odmiennej interpretacji źródła skutku bezpośredniego normy traktatowej jest, wzmiankowana powyżej, opinia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 23 III 1928 r. W analizowanej przez Trybunał sprawie kwestią sporną było, czy zatrudnieni w przedsiębiorstwie „Polskie Koleje Państwowe” mogą wnosić roszczenia finansowe wobec pracodawcy do sądów Wolnego Miasta Gdańska, opierając je na postanowieniach umowy (Beamtenabkommen) zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Wolnym Miastem Gdańskiem, 22 XI 1921 r.

Trybunał w opinii swej stwierdził:

„Poglądy obu stron, jakie zostały przedłożone w toku postępowania przed sądem, mogą być krótko podsumowane w sposób następujący: Polska utrzymuje: 1. że umowa międzynarodowa, Beamtenabkommen, ustanawia prawa i obowiązki tylko

⁸⁶ J. A. Winter, *Direct Applicability and Direct Effect; Two Distinct and Different Concepts in Community Law*, „Common Market Law Review”, vol. 9, 1972, s. 425.

⁸⁷ Zob. przypis 21, Skubiszewski, s. 26—46; zob. też Ganshof van der Meersch, RBDI 80, s. 350—353.

⁸⁸ J. Velu, *Les effets directs des instruments internationaux en matiere de droits de l'homme*, RBDI, vol. XV, 1980, s. 296—297; F. Castberg, *The European Convention on Human Rights*, Leiden 1974, s. 13—14; R. Beddard, *The Status of the European Convention on human rights in domestic law*, „International and Comparative Law Quarterly”, vol. 16, 1967, s. 208; E. V. Carreno, *Some problems presented by the application and interpretation of the American Convention on Human Rights*, „American University Law Review”, vol. 30, 1981, s. 131; zob. też A. Bloed, F. van Hoof, *Some Aspects of the Socialist view of Human Rights*, [w:] *Esseys on Human Rights in the Helsinki Process*, The Hague 1985, s. 42—44; zob. też W. Kartashkin, *Human Rights and the Modern World* (Thirty

między stronami; 2. że Beamtenabkommen, jako taki, nie może — jego postanowienia nie zostały inkorporowane do ustawodawstwa polskiego — ustanawiać bezpośrednich praw i obowiązków dla zainteresowanych jednostek; 3. że, jeśli Polska, z jakiegokolwiek punktu widzenia, nie spełniała obowiązków międzynarodowych wynikających wobec niej z Beamtenabkommen ponosiłaby odpowiedzialność tylko wobec Wolnego Miasta Gdańska. Innymi słowy, Polska utrzymuje, że stosunki prawne między polską administracją kolei a byłymi urzędnikami Gdańska, którzy stali się urzędnikami polskimi są wyłącznie normowane przez prawo polskie, które musi być zgodne z Beamtenabkommen.

W przeciwieństwie Gdańsk utrzymuje, że Beamtenabkommen, mimo że jest co do formy umową międzynarodową, miało w intencji stron stanowić część zespołu postanowień, który określi stosunki prawne pomiędzy polską administracją kolei a pracownikami (*contract de service*) i one określają bardziej charakter prawny umowy niż jego forma. Kwestia sporna sprowadza się więc do tego: Czy Beamtenabkommen zawiera część postanowień, które regulują stosunki prawne pomiędzy polską administracją kolei a urzędnikami gdańskimi, którzy przeszli na jej służbę (*contract de service*)? Odpowiedź na to pytanie zależy od intencji stron. Można łatwo zauważyć, że co do zasady, Beamtenabkommen — umowa międzynarodowa nie może jako taka ustanawiać bezpośrednich praw i obowiązków dla jednostek. Ale nie można zaprzeczyć, że sam przedmiot umowy międzynarodowej, w intencji stron umowy, może oznaczać przyjęcie przez strony określonych reguł ustanawiających prawa i obowiązki dla jednostek i dopuszczać by były one stosowane przez sądy wewnętrzne. [...] Intencja stron — którą trzeba odszukać w postanowieniach umowy, biorąc pod uwagę sposób jej stosowania — jest decydująca⁸⁹.

Stwierdzenie Trybunału wskazuje, że sąd nie wykluczył bezpośredniego skutku tej części postanowień umowy, która normowała w sensie pozytywnym uprawnienia pracownicze i uznał za zasadne stosowanie ich przez sąd krajowy.

Sprawą kluczową jest jednak to, że obok zarysowania źródeł skutku bezpośredniego normy traktatowej (intencja stron), Trybunał łączy ten skutek z faktem zawarcia umowy. Trybunał rozważając ew. zasadność jednostkowych roszczeń nie nawiązał do metody introdukcji umowy w Rzeczpospolitą jak i Wolnym Mieście Gdańsku. Wskazał, że intencja stron wyrażona tekstem zawartej umowy i późniejsza praktyka oparta na niej jest jedynie decydująca w ocenie skutku bezpośredniego⁹⁰.

Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej potwierdził ten

Years of the Universal Declaration of Human Rights), „International Affairs” 1979, nr 1, s. 51.

⁸⁹ „Cour Permanente de Justice Internationale”, série B, nr 15, s. 17–18. W związku z opinią STMS zob. H. Lauterpacht, *The development of International Law by the International Court*, Oxford 1958, s. 173; zob. też McNair, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, s. 337–338.

⁹⁰ Verhoeven, *op. cit.*, s. 255.

pogląd w innych sprawach, wskazując na zasadność bezpośredniego wywodzenia z traktatu uprawnień przez jednostki⁹¹.

Przykładów podobnych rozstrzygnięć dostarcza orzecznictwo Trybunału Wspólnot Europejskich. Znaczącym przykładem jest orzeczenie Trybunału w sprawie *N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos and Nederlandse Administratie der Belastingen*, dotyczące wykładni art. 12 Układu EWG. Trybunał stwierdził w swym orzeczeniu:

„Niezależnie od ustawodawstwa państw członkowskich, prawo Wspólnoty nakłada [...] nie tylko zobowiązania na jednostki, lecz także intencją jego jest przyznać im prawa [...] Prawa te powstają nie tylko kiedy są wyraźnie przewidziane Układem, lecz także za sprawą obowiązków, które Układ nakłada w sposób wyraźny tak na jednostki, jak i na państwa członkowskie Wspólnoty”⁹².

Trybunał odrzucił pogląd o uzależnieniu obowiązywania art. 12 Układu w porządku prawnym państwa członka EWG od postanowień prawa wewnętrznego, w tym rozwiązań konstytucyjnych, przyjmując, że Układ przyznaje jednostce uprawnienia bezpośrednio, zaś sądy krajowe muszą je respektować.

Podobne zdanie Trybunał Wspólnot Europejskich wyrażał także w innych sprawach⁹³.

Wzmiankowane poglądy sądownictwa międzynarodowego pozwoliły na postawienie tezy, że introdukcja traktatu może wpływać na skuteczność jego postanowień w porządku wewnętrznym, lecz nie na jego obowiązywanie w porządku krajowym. Innymi słowy, państwo nie może uchylić się od odpowiedzialności za niewykonanie traktatu dowodząc, że traktat nie poddany zabiegowi introdukcji nie obowiązuje w jego porządku prawnym.

⁹¹ M. in. w sprawie praw mniejszości na Górnym Śląsku (*Rights of Minorities in Upper Silesia Case*). W swej decyzji z 26 kwietnia 1928 roku Trybunał stwierdził: „Artykuły 74, 106, 131 polsko-niemieckiej umowy z 15 maja 1922 roku dotyczące Górnego Śląska, nakładają na każdego prawo wolnej decyzji zgodnie z jego przekonaniem i odpowiedzialnością, czy należy czy też nie należy do etnicznej, językowej lub religijnej mniejszości, i zdecydowania jakiego języka w toku nauki używało będzie dziecko lub małoletni pozostający pod jego opieką”. Zob. „*Cour Permanente de Justice Internationale*”, série B, nr 15, s. 46.

⁹² *Case 26/62 N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos and Nederlandse Administratie der Belastingen*, Netherlands Inland Revenue Administration (E. C. R.) 1963, s. 1, 12, 13.

⁹³ M. in. *Case 57/65 Allons Lütticke GmbH v. Hauptzollamt Saarlouis*, E. C. R. 1966, s. 205, 210; zob. analizę orzecznictwa w tym względzie, Schermers, *op. cit.*, s. 266—272; Bredimas, *op. cit.*, s. 81—86; zob. też R. Sonnenfeld, *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Warszawa 1973, s. 88.

Ten tok rozumowania jest szczególnie widoczny za sprawą traktatów samowykonalnych. Samowykonalność traktatu bowiem „nie wskazuje zasięgu w jakim dana norma prawa międzynarodowego będzie skuteczna w obrębie prawa krajowego. Znaczy jedynie, że dla przestrzegania takiej normy nie istnieje potrzeba, co do zasady, jakiegokolwiek inkorporacyjnego postanowienia”⁹⁴.

Zauważa się, że następujące fakty: sprecyzowanie praw i obowiązków przez strony w toku negocjowania traktatu; zgoda na jego przyjęcie; związanie się nim, wyznaczają jednolity zasięg obowiązywania umowy — porządku wewnętrznego państw stron. Byłoby nieuzasadnione uważać, że państwo godziłoby się na zarzut naruszenia prawa i ponoszenia odpowiedzialności za niewykonanie zaciągniętego zobowiązania, ponieważ nie wykonuje „bezpośrednio” nakazu międzynarodowego, mimo że prawo wewnętrzne (konstytucja) na to pozwala lub wręcz nakazuje, w sytuacji gdy kontrahentowi odpowiedzialność ta nie może być przypisana, ponieważ jego prawo wewnętrzne skutku tego zabrania. Różnicowanie zasięgu obowiązywania przyjętych zobowiązań *a priori*, od metod introdukcji, jest przeciwstawne niekwestionowanej regule prawa międzynarodowego, według której, żadne państwo nie może się uchylić od odpowiedzialności międzynarodowej wskazując na niezgodność zaciągniętych zobowiązań z prawem wewnętrznym⁹⁵.

3.2.3. Nieliczne wypowiedzi doktryny dotyczące samowykonalności norm traktatowych wiążą, na ogół, podstawę ich obowiązywania z przyjętym w PRL mechanizmem obowiązywania traktatów *ex proprio vigore*⁹⁶.

Podkreślić można, że sam Rozmaryn dokonując „promocji” obowiązywania umów z mocy własnej poczynił charakterystyczną uwagę, wiążąc mechanizm ten wyłącznie z takimi umowami, „które ujęte są w sposób pozwalający na stosowanie w stosunkach wewnętrznych”, wyłączając takie, „które *ex thesi* pomyślane są wyłącznie jako nałożenie przez państwo obowiązku podejmowania przez to państwo pewnych środków inicjowania i wprowadzania ustaw”⁹⁷. Uwaga ta wskazuje, że Rozmaryn zakładał bezpośrednią regulację normą traktatową stosunków, które wchodziły w tradycyjny zakres regulacji wewnątrz-krajowych. Nie wypowiedział się natomiast, jak dalece podmiotowo

⁹⁴ J. K. F. van Panhuys, *Relation and Interactions between International and National Scenes of Law*, „Recueil des Cours”, vol. 112, 1964, s. 76.

⁹⁵ Verhoeven, *op. cit.*, s. 258—259; zob. Comte, *op. cit.*, s. 94.

⁹⁶ Skubiszewski, PiP 84, s. 21; A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa—Poznań 1982, s. 373—374.

⁹⁷ Rozmaryn, PiP 62, s. 954.

skutek ten może sięgać i stosunków między jakimi podmiotami dotyczyć.

To „samowykonalne” założenie Rozmaryna rozwinął głównie Skubiszewski uważając, że traktat międzynarodowy ratyfikowany przez Radę Państwa i ogłoszony w Dzienniku Ustaw może nie tylko kreować obowiązek organów administracyjnych i sądowych do stosowania jego postanowień, lecz także stanowić uprawnienia i obowiązki dla jednostek i być wystarczającą podstawą do dochodzenia roszczeń, jeżeli jego postanowienia mają charakter samowykonalny⁹⁸.

De Fiumel i Makarczyk, dystansujący się wobec poszukiwania przesłanek obowiązywania traktatu w porządku prawnym PRL w wyrażnym przepisie prawa krajowego lub tolerancji systemu polskiego, twierdzili:

„[...] można przyjąć generalne domniemanie, że zawarte przez Polskę umowy międzynarodowe, które nabrały mocy wiążącej w sensie prawnomiędzynarodowym, *ipso iure* obowiązują także w krajowym porządku prawnym. A to z kolei oznacza, że zarówno organy państwowe (administracyjne) jak i sądowe mają obowiązek umowy takie stosować, a osoby fizyczne i prawne mogą z nich czerpać prawa i obowiązki, jak i na nie się powoływać”⁹⁹.

Obok rozważenia istnienia bądź nieistnienia zależności między samowykonalnością normy a przyjętą w danym porządku prawnym metodą jej introdukcji, inną okolicznością inspirującą wypowiedzi doktryny w przedmiocie samowykonalności norm jest badanie funkcji konkretnego traktatu.

Przykładem takiego traktatu może być Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰⁰, którego rzeczywista i potencjalna rola w polskim porządku prawnym dała asumpt do różnych ocen samowykonalności jego postanowień tak przez naukę jak i praktykę¹⁰¹.

⁹⁸ Skubiszewski, PiP 81, s. 20.

⁹⁹ De Fiumel, Makarczyk, *op. cit.*, s. 16; por. Nahlik, *op. cit.*, s. 253. Autor zauważa, że moc obowiązująca traktatów w ramach polskiego porządku prawnego „nie może podlegać wątpliwości, skoro konstytucja wyraźnie wyposażyla Radę Państwa w kompetencję ratyfikowania umów i skoro Rada Państwa w deklaracji ratyfikacyjnej oświadcza, że działa »w imieniu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej« a dalej oświadcza, że »wymieniony układ jest przyjęty, ratyfikowany i potwierdzony, oraz przyrzeka, że będzie niezmiennie zachowywany«, któryż organ, mając w pamięci wyraźny przepis konstytucyjny, miałby uchylić się od wykonania zaprezentowanego w ten sposób układu”.

¹⁰⁰ Umowa międzynarodowa uchwalona 16 XII 1966 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ; zawiera 53 artykuły.

¹⁰¹ S. Maurer, *Uwagi na temat glosy J. Kochanowskiego i T. de Virion*, PiP 1983, nr 1, J. Kochanowski, T. de Virion, *Zagadnienie świadomości bezprawności a odpowiedzialność z dekretu o stanie wojennym*, PiP 1983, nr 3, s. 99,

Skubiszewski uważa, że gros norm paktu jest wystarczająco precyzyjnych aby organ sądowy lub administracyjny mógł je stosować i stwierdza: „[...] stosowanie traktatów *ex proprio vigore* sprawia, że z chwilą ratyfikacji i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wytworzył się stan prawny pozwalający realizować prawa przewidziane w pakcie, bez oglądania się na krajowe ustawodawstwo”¹⁰².

Michalska odmawiając w zasadzie bezpośredniej skuteczności normom paktów z uwagi na brak, jej zdaniem, intencji nadania im tego charakteru przez twórców traktatów, zauważa jednak, że „kwestia bezpośredniego stosowania może być dyskutowana [...] w odniesieniu do niektórych norm paktu politycznego”¹⁰³.

Resich nie wyklucza tego skutku zauważając, że „[...] Gdyby się uznało, że postanowienia paktu mogą być stosowane *proprio vigore*, wówczas każde z tych postanowień winno być poddane analizie pod kątem widzenia jego charakteru, a w szczególności czy nie ma ono charakteru programowego”¹⁰⁴. W zasadzie jednak przypisuje traktatowi rolę materiału pomocniczego w interpretacji prawa krajowego.

Nie brak także opinii stwierdzających, że realizacja postanowień paktu nastąpić może wyłącznie w drodze stanowienia ustaw, przy czym, jak stwierdza Bafia, „[...] Nieuzasadnionym byłoby oczekiwanie istnienia całkowitej — łącznie z werbalną — zgodności postanowień paktu z normami prawa wewnętrznego, tak z uwagi na generalność ujęcia niektórych praw i związany z tym relatywizm paktów jak też na tle różnicy ujmowania praw i ideologicznych podstaw priorytetów w zakresie ochrony”¹⁰⁵.

3.2.4. Brak jakiejkolwiek informacji o zakresie uwzględniania przez sądy polskie postanowień traktatów powoduje, że wskazanie decyzji sądowych odwołujących się do norm umów międzynarodowych i dowodzących, bądź zaprzeczających ich samowystarczalnego charakteru, jest trudne i razi przypadkowością.

Przykładem uwzględnienia i oparcia decyzji sądowej na postanowieniach traktatowych było orzeczenie SN rejestrujące Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” 10 XI 1980 r. Nie ulega kwestii, że SN uznał uprawnienia pracowników do tworzenia związków

L. Sługocki, *Refleksje na tle rozmowy red. J. Szczęsnego z drem P. Daranowskim opublikowanej w n-rze 2/84 „Palestry”, „Palestra” 1984, nr 11, s. 56—59.*

¹⁰² Skubiszewski, PiP 81, s. 22.

¹⁰³ A. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym*, Warszawa 1976, s. 278.

¹⁰⁴ Z. Resich, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1981, s. 59; tenże, *Polska w obronie praw człowieka*, Warszawa 1978, s. 99.

¹⁰⁵ J. Bafia, *Ratyfikacja Paktów Praw Człowieka w PRL*, PiP 1977, nr 4, s. 11.

zawodowych płynące z konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87¹⁰⁶ i 98¹⁰⁷. Sąd potwierdził tzw. skutek bezpośredni pozytywny (*l'applicabilité sensu lato*) właściwych norm obu konwencji. Uznał, że grupa pracowników może powołać się na postanowienia konwencji jako podstawę roszczenia do pozytywnych świadczeń ze strony państwa. Pozostaje jednak sprawą otwartą, czy dokonując rejestracji związku SN odwoływał się do „konwencji zawartych przez Polskę”, czy też do konwencji „ratyfikowanych i opublikowanych w Dzienniku Ustaw obowiązujących *ex proprio vigore*”¹⁰⁸.

Sąd Wojewódzki w Warszawie mógł tego skutku nie rozważać w odniesieniu do postanowień konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 11¹⁰⁹, odmawiając postanowieniem z dnia 29 X 1980 r. zarejestrowania organizacji rolniczych jako związków zawodowych, jeżeli przyjął, że konwencja ta jest traktatem transformowanym, a więc jest ustawą.

Wzmiankowane wcześniej decyzje SN — postanowienie Izby Cywilnej z 1961 r. i uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z 1974 r. — nie wykluczały, co do zasady, możliwości oparcia roszczeń bezpośrednio na postanowieniach traktatów, gdyby traktaty te były ratyfikowane i opublikowane w Dzienniku Ustaw¹¹⁰.

Także przykładem uznania samowykonalności norm traktatowych było orzeczenie w sprawie o naruszenie postanowień rozdz. VI dekretu o stanie wojennym¹¹¹, wydane przez Sąd Wojskowy w Olsztynie w dniu 8 VI 1982 r. W uzasadnieniu wyroku sąd stwierdził:

„[...] Przeciwno wykładni literalnej art. 61 dekretu o stanie wojennym przemawia również jego niezgodność z art. 15 § 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ratyfikowanym przez Polskę 3 marca 1977 roku. Art. 4 § 2 tego paktu nie dopuszcza nawet w okresie stanów szczególnych możliwości zawieszenia stosowania art. 15 statuującego zasadę *lex retro non agit*”¹¹².

I w tym wypadku jest sprawą niejasną, czy samowykonalny skutek normy paktu jest w opinii sądu pochodną „jedynie” zawarcia umowy czy też metody introdukcji traktatu przyjętej przez PRL.

¹⁰⁶ Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (DzU z 1958 r., nr 29, poz. 125).

¹⁰⁷ Konwencja nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rockowań zbiorowych (DzU z 1958 r., nr 29, poz. 126).

¹⁰⁸ Na temat ww. i innych decyzji organów państwa zob. Skubiszewski, PiP 81, s. 9—10.

¹⁰⁹ Konwencja nr 11 o prawie zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych (DzU z 1925 r., nr 54, poz. 378).

¹¹⁰ Zob. s. 19.

¹¹¹ DzU z 14 XII 1981 r., nr 29, poz. 154.

¹¹² Kochanowski, de Virion, *op. cit.*, s. 99.

3.3. Problem określenia rangi normy traktatowej w stosunku do norm prawa wewnętrznego wywołuje praktyka stosowania norm prawa międzynarodowego w porządku krajowym.

Doktryna dość niejednolicie wypowiada się w tej kwestii. Przyjmując pogląd Rozmaryna, wykluczono wspólną płaszczyznę konfrontacji traktatu z ustawą czy też z innymi aktami prawnymi, w której ewentualne konflikty eliminowałyby m. in. reguła *lex posterior derogat priori*¹¹³.

Zauważyć jednak należy, że Rozmaryn pogląd ten przyjmując, nie dość konsekwentnie go dowodził. Twierdził, że w wypadku zaistnienia konfliktu między postanowieniami „późniejszej” ustawy a postanowieniami „wcześniejszej” umowy konflikt jest nieredukowalny, gdyż oba akty obowiązują równolegle w porządku krajowym za sprawą odmiennego trybu ich ustanowienia (umowy zawiera Rada Państwa lub Rząd, ustawy stanowi Sejm). Podobnie skuteczność traktatu i ustawy w porządku krajowym odebrana może zostać we właściwym im trybie (wypowiedzenie umowy; uchylenie ustawy). Zauważając natomiast, że opublikowana umowa w Dzienniku Ustaw może regulować stosunki już uregulowane ustawowo twierdził, że w takiej sytuacji „Nie ulega wątpliwości, że późniejsza umowa ma w swym zakresie priorytet przed wcześniejszą ustawą”¹¹⁴.

Priorytet ten nie wynika jednak z logiki mechanizmu obowiązywania traktatu *ex proprio vigore*, który nie tylko nie daje odpowiedzi, jak rozstrzygać konflikt normy traktatowej z krajową, lecz również nie rozstrzyga o priorytecie jednej normy w stosunku do drugiej. Jak słusznie zauważa Skubiszewski, mechanizm ten pozostawia organom stosującym prawo swobodę decyzji, jaką normę stosować. Jak przypuszcza, sądy preferować będą regulację ustawową¹¹⁵.

Można spotkać także inną próbę tłumaczenia relacji traktat — ustawa. Polega ona na traktowaniu postanowień umowy międzynarodowej jako *lex specialis*, zaś ustawy jako *lex generalis*, co przez odwołanie się do reguły *lex specialis derogat legi generali* rozstrzygałoby ew. konflikt między normą międzynarodową a wewnętrzną. Dowodzić tego mają ustawy, które dają traktatowi pierwszeństwo przed przepisami prawa wewnętrznego. Zdaniem Jodłowskiego, wcale liczne klauzule ustaw odsyłające organy stosujące ustawę do prawa międzynarodowego odzwierciedlają generalne stanowisko ustawodawcy polskiego uznające priorytet traktatu także w wypadkach, w których właściwe im są

¹¹³ Rozmaryn, PiP 62, s. 962—963; Klafkowski, *op. cit.*, s. 11; Skubiszewski, PiP 81, s. 19.

¹¹⁴ Rozmaryn, PiP 62, s. 962.

¹¹⁵ Skubiszewski, PiP 81, s. 17, 19.

zarówno traktat, jak i ustawa, przy czym ustawa do traktatu nie odsyła¹¹⁶. To stanowisko zdaniem Jodłowskiego potwierdza orzecznictwo SN.

Naszym zdaniem, jeżeli wewnętrzne obowiązywanie traktatu wynika z postanowień prawa krajowego, to zauważyć trzeba, że sposób introdukcji traktatów w porządek krajowy nie musi być w praktyce państwa ograniczony do jednej wyłącznie metody. Stąd też powyższa argumentacja nie może stanowić udanej próby rozwiązania relacji między normą międzynarodową a normą krajową, gdyż czyniona jest ona na bazie równolegle stosowanego w PRL innego mechanizmu introdukcji, jakim jest odesłanie. Trudno przyjąć, aby oczywisty priorytet traktatu wobec ustawy wynikający z ustawowego odesłania do traktatowej *lex specialis* można było przenieść na traktat obowiązujący *ex proprio vigore*.

3.3.1. Jak wspomniano omawiając wcześniejsze kwestie, również w przypadku relacji między normą prawa międzynarodowego a normą wewnętrzną SN wypowiedział się skromnie.

W swym wyroku z dnia 18 V 1970 r. SN stwierdzi, że:

„[...] w obrocie międzynarodowym, a ściślej, w obrocie między podmiotami prawa cywilnego należącymi do różnych państw, mają przede wszystkim zastosowanie przepisy prawa międzynarodowego, wynikające z odpowiednich konwencji bądź z odpowiednich utartych zwyczajów. Dopiero w braku norm tego rodzaju wchodzi w rachubę zastosowanie prawa krajowego — polskiego lub obcego”¹¹⁷.

Zdaniem Jodłowskiego pogląd SN choć wypowiedziany w związku ze stosunkami powstającymi pomiędzy podmiotami prawa cywilnego a różnej przynależności państwowej, wyraża generalny pogląd sądu na relację pomiędzy prawem międzynarodowym a wewnętrznym, akceptując pierwszeństwo traktatu wobec ustawy we wszystkich dziedzinach stosunków międzynarodowych¹¹⁸.

4. Poczyniony przegląd opinii orzecznictwa i doktryny skłania do kilku refleksji.

4.1. Jest naszym zdaniem uprawniony pogląd wyprowadzający moc obowiązującą traktatów w porządku krajowym z samego aktu związania się PRL umową. W konsekwencji brak potrzeby wskazywania na „wewnętrzną” przyczynę obowiązywania traktatów w porządku prawnym PRL.

¹¹⁶ W. Jodłowski, *Umowy międzynarodowe w świetle judykatury Sądu Najwyższego PRL*, „Palestra” 1985, nr 2, s. 10 i n.; zob. Góralczyk, *op. cit.*, s. 29.

¹¹⁷ OSNCP 1971, nr 5, poz. 86.

¹¹⁸ Jodłowski, *op. cit.*, s. 12—13.

Przekonanie to wyraźnie sygnalizowane jest w doktrynie (Nahlik, Kaźmierczyk, de Fiumel, Makarczyk). Warto zauważyć, że nawet w dobie wyraźnego wywodzenia z postanowień konstytucyjnych przez orzecznictwo II Rzeczypospolitej transformacyjnego mechanizmu introdukcji, pogląd, że akt zawarcia umowy jest równoznaczny z jego wewnętrznym obowiązkiwaniem reprezentowali Makowski i Meleń, a po wojnie Piotrowski i Grzybowski.

Na tle niezwykle skromnego orzecznictwa SN, które unikało wypowiedzenia się w przedmiocie miejsca traktatów w porządku prawnym PRL, orzeczenie z 18 IV 1963 r., a także orzeczenie Sądu Wojskowego z 1982 r. sygnalizują, naszym zdaniem, ten pogląd również.

Przyjąć można, że milczenie konstytucyjnego ustawodawcy w przedmiocie miejsca traktatów, wbrew twierdzeniom Rozmaryna, nie było zamierzone. Jak zauważył Skubiszewski, „Dopatrywanie się woli ustawodawcy jest tutaj fikcją. Wola ustawodawcy jest nieznana. Mamy do czynienia z luką w prawie konstytucyjnym i w drodze wykładni staramy się ją usunąć”¹¹⁹.

Wątpliwy jest także argument uzależniający obowiązkiwanie ratyfikowanego traktatu regulującego tzw. materie ustawowe od aktu ich publikacji w Dzienniku Ustaw. Wydaje się, że łączenie intencji ustawodawcy stanowiącego ustawę z dnia 30 XII 1950 r. o wydawaniu Dziennika Urzędowego „Monitor Polski” z intencją konstytucyjnego ustawodawcy stanowiącego swym milczeniem w 1952 r. o obowiązkiwaniu traktatów *ex proprio vigore* jest logicznie niespójne.

Założenie takie sugeruje także stopniowanie mocy obowiązującej traktatów w porządku wewnętrznym, czego należałoby uniknąć. Zgodnie bowiem z przyjętym przez Rozmaryna poglądem, traktat regulujący materie ustawowe nabiera mocy obowiązującej w porządku PRL z chwilą ratyfikacji i obowiązkiuje od tej chwili *ex proprio vigore*. Jednakże dla „pełnego” w istocie obowiązkiwania w tym porządku musi spełniać warunek stanowiący „duchem” ustawy z 1950 r., a mianowicie zostać opublikowany w Dzienniku Ustaw.

Wykładnia językowa art. 1 ust. 1 pkt. 1, pkt. 3 ustawy z 30 XII 1950 r. stanowiącego, że w Dzienniku Ustaw ogłasza się „umowy zawarte przez Państwo Polskie z innymi państwami oraz oświadczenia rządowe w sprawie mocy obowiązującej tych umów, ich ratyfikacji oraz uczestnictwa w nich innych państw[...]” prowadzi, naszym zdaniem, do wniosku, iż należy publikować w Dzienniku Ustaw umowy ratyfikowane. Odpowiadałoby to założeniom transformacyjnego mechanizmu introdukcji traktatów w polskim porządku prawnym utrzymanym formalnie przez ustawę konstytucyjną z 19 II 1947.

¹¹⁹ K. Skubiszewski, *Prawo PRL a traktaty*, RPES 1972, nr 3, s. 11.

Postanowienie art. 1 ust. 1 pkt. 3 ustawy z 30 XII 1950 r., po wejściu w życie konstytucji lipcowej, może być odczytywane jako stanowiące o podawaniu do publicznej wiadomości już obowiązujących w porządku prawnym PRL ratyfikowanych traktatów. Stąd też trzeba odrzucić, jak trafnie zauważył, choć z innego powodu, Skubiszewski, „mistykę związaną z rzekomo krajową rolą ratyfikacji i z ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw dla obowiązywania traktatów w PRL”¹²⁰.

Argument uzasadniający publikowanie traktatów ratyfikowanych w Dzienniku Ustaw, a więc traktatów zawieranych solennie i regulujących najważniejsze dla państwa materie (w tym tzw. materie ustawowe) rozpatrywać należy w kontekście stanowienia gwarancji zabezpieczających przestrzeganie i stosowanie umów przez sądy, a nie powoływać go do dowodzenia obowiązywania tychże traktatów w krajowym porządku prawnym. Podkreśla to treść art. 62 konstytucji, który stanowi że „Sędziowie podlegają tylko ustawom”, i dał temu wyraz, naszym zdaniem SN w swych orzeczeniach z 1961 i 1974 r.

Z powyższych także powodów, akt publikacji traktatów ratyfikowanych, jako warunkujący wykonanie ich samowymagalnych postanowień, traktowany być może jako rodzaj tzw. *structure d' accueil* norm traktatowych, a więc techniczny środek zabezpieczający realizację norm samowymagalnych w porządku krajowym.

4.2. Konfrontowanie dwóch odmiennych źródeł mocy obowiązującej norm samowymagalnych w porządku wewnętrznym państwa może wiesć do wniosku, że oto pojawia się nowa instytucja prawa międzynarodowego, która zakłada, że prawidłowo zawarty traktat zawierający samowymagalne postanowienia jest *ipso facto* źródłem prawa dla ich adresatów (organów państwa, osób prawnych, jednostek) i obowiązuje w porządkach prawnych kontrahentów umowy. Wniosek to jednak przedwczesny, gdyż tak doktryna, jak przede wszystkim praktyka państw (zwłaszcza orzecznictwo) wiąże moc obowiązującą norm traktatowych w porządku krajowym z metodą ich introdukcji stanowioną prawem wewnętrznym¹²¹.

Nie ulega jednak kwestii, że opinia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie kompetencji sądów gdańskich, orzeczenia Trybunału Wspólnot Europejskich wyprowadzające obowiązywanie norm traktatowych w porządku prawnym państwa z mocy samego

¹²⁰ Tamże; por. Nahlik, *op. cit.*, s. 244—247.

¹²¹ P. Lardy, *La force obligatoire du droit international au droit interne*, Paris 1966, s. 186; Waelbroeck, *op. cit.*, s. 168—185; Sonnenfeld, *op. cit.*, s. 88 i n.; zob. też M. Marcoff, *Les règles d'application indirecte en droit international*, „Revue Général de Droit International Public” 1976, nr 2, s. 397—406.

traktatu, wyznaczają nowy kierunek rozważań nad źródłem obowiązywania norm prawa międzynarodowego w porządku państwowym.

Generalna refleksja nad źródłem mocy obowiązującej norm samowykonalnych w porządku prawnym państwa uwydatnia natomiast w sposób oczywisty narastające, zgodne przekonanie nauki, a także praktyki, zwłaszcza sądowej, o szczególnym skutku traktatów w porządku krajowym, o skutku prawodawczym — zarówno wobec organów państwa, jak i osób prawnych i osób fizycznych¹²². Legislacyjną funkcję traktatu tłumaczy przede wszystkim, sygnalizowany we wstępie opracowania wzrost roli prawa międzynarodowego w regulowaniu stosunków wewnątrzpaństwowych. Ta funkcja prawa międzynarodowego nakazuje dystansować się od nieuzasadnionego rozgraniczenia zobowiązań międzynarodowych od krajowego porządku prawnego. Jak zauważa Wasilkowski, funkcja ta wręcz „podważa [...] tak mocno ugruntowane założenie, iż prawo jest bądź prawem międzynarodowym, bądź prawem krajowym”¹²³.

Rozważania nad źródłem mocy norm samowykonalnych w porządku prawnym państwa pozwalają więc dostrzec, że spełnienie nakazów prawa międzynarodowego w tym porządku nie może być rozpatrywane wyłącznie w płaszczyźnie klasycznego obowiązku harmonizacji prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym, spoczywającego na stronach umowy międzynarodowej¹²⁴.

Wychodząc z założenia, że zgoda na obowiązywanie prawa międzynarodowego, podobnie jak prawa krajowego, wypływa z tego samego źródła, przyjąć należy, że chodzi o wolę „rozumianą nie jako coś abstrakcyjnego, lecz jako zespół takich elementów jak organy państwa, ludność i terytorium”¹²⁵. Stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego „przestaje być” relacją wyodrębnionych porządków prawnych, a „staje się” relacją źródeł prawa. Podkreśla to samowykonalny charakter normy traktatowej.

Dopuszczenie tej relacji w praktyce wymaga jednak wypracowania

¹²² Waelbroeck, *op. cit.*, s. 185; Stotter, *op. cit.*, s. 779—780.

¹²³ A. Wasilkowski, *Kilka uwag o charakterze przemian we współczesnym prawie międzynarodowym*, referat wygłoszony na ogólnopolskiej konferencji nt. *Przemiany we współczesnym prawie międzynarodowym*, Jabłonna, 31 maja — 2 czerwca 1985 (maszynopis powielony), s. 4.

¹²⁴ J. H. V. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, vol. I, Leyden 1968, s. 92 i n.; por. Wiereszczetin, *Mieżdunarodnoje kosmiczeskoje prawo i wnutriegosudarstwiennnoje prawo; problemy wzaimnoswazi*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1981, nr 12, s. 109; I. P. Bliszczenko, *Diejstwije mieżdunarodnowo dogowora na tieritorii SSSR*, „Prawowiedeniije” 1968, nr 6, s. 106.

¹²⁵ De Fiumel, Makarczyk, *op. cit.*, s. 5; por. A. Tsoutsos, *Politique et droit dans les relations internationales*, Paris 1967, s. 148—150.

kryteriów stanowiących o sposobie konfrontacji tych źródeł, przy czym nie chodzi o „systemowe” przyznawanie priorytetów źródłom „zewnętrznym” nad „wewnętrznymi”, czy *vice versa*.

4.3. Sygnalizowanym powyżej dylematom dała wyraz uchwała ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. *Przemiany we współczesnym prawie międzynarodowym*, zorganizowanej przez Instytut Państwa i Prawa Polskiej Akademii Nauk i Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w dniach 30 V — 2 VI 1985 r.

Uczestnicy konferencji rozważając stosunek prawa międzynarodowego do prawa polskiego, stwierdzili, że miejsce tego pierwszego, a zwłaszcza umów, w krajowym porządku prawnym PRL wobec milczenia konstytucji i innych aktów prawodawczych jest „często niejasne i wątpliwe”. Ze względu na konieczność wywiązywania się przez PRL z jej zobowiązań międzynarodowych jest niezbędne, aby wyraźnie — generalnie uregulować miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym na drodze ustawodawczej, nie wyłączając konstytucyjnej.

Regulacja taka powinna, zdaniem przedstawicieli polskiej doktryny prawa międzynarodowego, polegać na przyjęciu następujących norm:

„a. Prawo międzynarodowe wiążące PRL jest częścią składową porządku prawnego PRL.

b. Organa sądowe, administracyjne i inne, łącznie z naczelnymi organami administracji państwowej, stosują prawo międzynarodowe, łącznie z umowami międzynarodowymi wiążącymi PRL. Osoby fizyczne i prawne mają uprawnienia i obowiązki wynikające z prawa międzynarodowego. Mogą one dochodzić w sądach i przed organami administracji uprawnień przyznanych im przez prawo międzynarodowe, w tym przez umowy międzynarodowe obowiązujące PRL.

c. W razie konfliktu normy krajowej z normą prawa międzynarodowego pierwszeństwo ma norma prawnomiędzynarodowa”.

Uchwała, podkreślając potrzebę precyzyjnego określenia miejsca norm prawnomiędzynarodowych w porządku prawnym PRL, odwołuje się do inkorporacji jako metody introdukcji prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym. W postulatcie drugim, przypisuje wyrażenie m. in. traktatom funkcję stanowienia prawa dla organów państwa, osób prawnych i jednostek, co wyraża przekonanie o zasadności przypisywania szeregu regulacjom międzynarodowym, których PRL jest stroną, samowystępnego charakteru. Pilną potrzebę wyjaśniania systemowych priorytetów uwypukla postulat trzeci, przyznający pierwszeństwo normie międzynarodowej w przypadku konfliktu z normą krajową.

Piotr Daranowski

TREATIES IN THE LEGAL ORDER OF PEOPLE'S REPUBLIC OF POLAND

There is a growing tendency towards regulation of various internal issues by means of treaties. People's Poland takes an active part in concluding treaties. This has been shown by the signature of 377 treaties in the years 1952—1979, published in the Official Journal of the Polish People's Republic. In the present paper the position and role of treaties in the Polish legal order are being considered. The following problems have been analysed: firstly, the principles of the binding force of treaties in the national legal order; secondly, derivation from treaties of direct rights of individuals; and, thirdly, the relationship of a treaty with a statute.

Although the title of this paper refers to the legal order of People's Poland, the problem has been analysed in reference to two periods. The first one is marked with two dates: 11th November 1918 (the day Poland regained independence) and 22nd July 1952 (the day the present valid constitution was enacted). The second period runs from 22nd July 1952 till the present day. The need to consider the position of treaties in the legal order of the interwar Poland results from the fact that both the Manifesto of the Polish Committee of National Liberation (22nd July 1944) and the constitution of 19th February 1947 accepted the provisions of the first constitution of independent Poland (17th March 1921) as regards the competence for concluding treaties.

The provisions of successive constitutions (1921, 1935, 1947, 1952) have been the starting point to consider the position of treaties in the Polish legal order. This task is permanently undertaken by doctrine and judicial decisions.

It can be admitted that in principle the solutions of the constitutions of 1921, 1935 and 1947 could be understood as an acceptance of a transformative mechanism for including treaties into the Polish legal order. Judicial decisions supported the opinion that the process of transformation was expressed by a bill approving the ratification of a treaty, ratification of the treaty by the President, and publication of the treaty in the Official Journal. The treaty was valid since the moment of its publication in the Official Journal. The published treaties became a statute and were the source of direct rights for individuals.

The doctrine of that time in general shared the opinion of the judiciary. However, there were also some opinions expressed that the internal effectiveness of treaties results from the very fact of concluding a treaty by the Polish state.

The constitution of 1952 contained no provisions on that subject. In view of this, the Polish doctrine, in the main, is of the opinion that the constitution silently accepts a validity of treaties in the national legal order *ex proprio vigore*. The treaties regulating statutory matters must be additionally ratified and published in the Official Journal to be fully effective. There is also a general opinion that ratified and published treaties may become a source of direct rights for individuals. A conflict should not arise between a national norm and a norm of a treaty, since they are enacted in different procedures. However, the doctrine suggests that in the case of an conflict between national and international norms the international one should be given priority.

However, other opinions also exist which connect the validity of a treaty with the very act of concluding it. The author tends to share that opinion. He thinks that the fact that the constitution does not mention the position of treaties in the

legal order of People's Poland means a loophole in the constitutional law. It is false to think that the validity of treaties *ex proprio vigore* was assumed by the constitution. In the Polish legal order treaties are binding *ex proprio vigore*, since Poland concluding them takes the obligation of realizing them. The act of publication of a treaty in the Official Journal is a guarantee of the realization of an international treaty by the courts of law exclusively. The scarce decisions of the Supreme Court of Justice confirm the rule that only a treaty ratified and published in the Official Journal may become a source of law for a judge. An individual may refer, also in courts of law, to the norms of treaties, if they are of a self-executing character.

Since the position of treaties in the legal order of People's Poland is vague, the author presents a draft of regulation of that issue in the future new constitution. The draft was presented to the State Council and the Ministry of Justice by the Polish jurists of international law, in 1985. The draft was a resolution of the national conference on „Changes in Contemporary International Law”, held by the Polish Academy of Sciences (Institute of State and Law) and the Polish Institute of International Matters in Jablonna, 30th May 1985 — 2nd June 1985. It was found that since Poland must realize her obligations, the future constitution should include the following norms: firstly, the international law binding Poland is an integral part of the legal order of People's Poland; secondly, state, administrative and other organs, including the organs of central state administration, apply international law, including international treaties binding People's Poland; individuals and legal persons have rights and duties resulting from international law; they may claim their rights under the international law, including treaties binding Poland, before courts and organs of administration; and finally, in the case of a conflict between a internal norm and a norm of international law the latter is given priority.