

WYKŁAD XI

O relacji między prawem międzynarodowym a krajowymi porządkami prawnymi

WPROWADZENIE

1. Państwa są zobowiązane do przestrzegania zobowiązań, które wiążą je gruncie prawa międzynarodowego. Jednocześnie, państwa sprawując władztwo nad własnym terytorium stanowią normy prawa wewnętrznego (krajowego). Na tym tle, pojawia się problem hierarchii oraz wzajemnego stosunku prawa międzynarodowego oraz danego prawa krajowego (np. prawa polskiego).

2.1 Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, obowiązuje zasada prymatu prawa międzynarodowego. Oznacza to m. in., że państwo nie może skutecznie uchylić się od zarzutu naruszenia zobowiązania międzynarodowego podnosząc, że jego prawo wewnętrzne nie pozwalało mu na wykonanie zobowiązania międzynarodowego.

2.2 Zasada prymatu prawa międzynarodowego nad prawem krajowym nie oznacza jednak, że normy prawa krajowego „nie istnieją” z punktu widzenia tego pierwszego porządku. W szczególności, np. sądy międzynarodowe mogą traktować normy danego prawa krajowego: (a) jako element danego stanu faktycznego, (b) jako element normatywny, który jest brany pod uwagę przy stosowaniu prawa międzynarodowego.

3. Biorąc pod uwagę zasadę prymatu prawa międzynarodowego nad prawem krajowym, każde państwo powinno zapewnić zgodność swego porządku wewnętrznego ze zobowiązaniami międzynarodowymi. Doprowadzenie do takiej zgodności jest możliwe dzięki zagwarantowaniu niesprzeczności prawa krajowego i prawa międzynarodowego. Skutek taki jest osiągalny m. in. wówczas, gdy normy prawa międzynarodowego zostają wprowadzone do krajowego porządku prawnego.

Wybór stosownej metody wprowadzenia normy zawartej w prawie międzynarodowym (np. w traktacie, prawie zwyczajowym itd.) do porządku wewnętrznego należy do zainteresowanego państwa.

W praktyce, wybór ten będzie uzależniony od dominującej w danym przypadku teorii opisującej wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Co do zasady wyróżnia się dwie takie teorie, które w różny sposób wpływają na występujące rozwiązania.

3.1 Zgodnie z teorią dualistyczną (dominującą w systemach *common law*) prawo międzynarodowe i porządki krajowe są odrębne względem siebie, w związku z czym traktat może obowiązywać w porządku krajowym dopiero po dokonaniu jego recepcji, sprowadzającej się do transpozycji (tj. „przepisania” normy traktatowej do aktu krajowego) lub transformacji (tj. przekształcenia normy traktatowej w normę krajową na mocy aktu krajowego).

3.2 Teoria monistyczna (dominująca w systemach prawa kontynentalnego) zakłada natomiast, że prawo międzynarodowe i porządki krajowe to dwa podzbiory norm w ramach jednego systemu prawa. W związku z tym normy traktatowe mogą być stosowane przez organy krajowe bezpośrednio, na podstawie odesłania zawartego w akcie prawa krajowego albo w związku z dokonaniem ich inkorporacji, polegającej na uznaniu bezpośredniej skuteczności takich norm w krajowym porządku prawnym.

4.1 Transpozycja polega na tym, że w celu wykonania zobowiązania międzynarodowego zostaje przez krajowego ustawodawcę przyjęty akt prawa krajowego (np. ustawa, rozporządzenie), który stanowi „lustrzane odbicie” istniejącej normy międzynarodowej (np. traktatowej, zwyczajowej).

4.2 Transformacja, polega na przekształceniu normy międzynarodowej w normę krajową w drodze wydania przez parlament krajowy tzw. ustawy transformującej. Np., przekształcenie traktatu w prawo krajowe (ustawę) dokonywane jest na skutek publikacji w dzienniku urzędowym aktów organów: (a) wykonawczego (tj. aktu ratyfikacji wraz z tekstem ratyfikowanej umowy); (b) parlamentu (tj. ustawy aprobującej zawarcie umowy).

W rezultacie, akt prawnomiędzynarodowy (np. traktat) staje się częścią prawa krajowego, aktem prawnym o randze ustawy.

4.3 Inkorporacja, polega na nadaniu bezpośredniej skuteczności (zwykle w akcie rangi konstytucyjnej) międzynarodowym zobowiązaniom (zwłaszcza traktatowym) w krajowym porządku prawnym.

4.4 Odesłanie, polega na wskazaniu w akcie prawa krajowego (np. ustawie, rozporządzeniu), że dana kwestia regulowana jest przez normę prawa międzynarodowego (np. traktat, prawo zwyczajowe). Odesłanie przybiera czasami postać następującą: „chyba, że umowa międzynarodowa stanowi inaczej”.

MIEJSCE TRAKTATÓW RATYFIKOWANYCH W POLSKIM PRZĄDKU PRAWNYM

1. „Ratyfikacją” w rozumieniu art. 87.1 Konstytucji RP jest ostateczna zgoda państwa na związanie się umową międzynarodową, wyrażona przez Prezydenta RP.

2. O ratyfikacji w rozumieniu art. 87.1 Konstytucji RP mówimy zatem zawsze wtedy, gdy Prezydent RP ratyfikuje umowę międzynarodową, niezależnie od tego, czy w rozumieniu prawa międzynarodowego została ona zawarta w trybie prostym, czy też złożonym.

PRZYKŁAD KLAUZULI RATYFIKACYJNEJ PRZY PRZYSTĄPIENIU PRZEZ RP:

„W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

podaje do powszechnej wiadomości:

W dniu 28 lipca 1951 r. została sporządzona w Genewie Konwencja dotycząca statusu uchodźców w następującym brzmieniu:

[...]

Po zaznajomieniu się z powyższą konwencją, w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oświadczam, że:

- została ona uznana za słuszną,*
- Rzeczpospolita Polska postanowiła **przystąpić** do tej konwencji, z zastrzeżeniem, że nie będzie się uważała za związaną postanowieniami jej artykułu 24 ustępu 2,*
- z uwzględnieniem powyższego zastrzeżenia postanowienia powyższej konwencji będą niezmiennie zachowywane.*

Na dowód czego wydany został akt niniejszy, opatrzony pieczęcią Rzeczypospolitej Polskiej.

Dano w Warszawie dnia 2 września 1991 r. „

PRZYKŁAD KLAUZULI RATYFIKACYJNEJ WYDANEJ PO PODPISANIU UMOWY PRZEZ RP:

„W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

podaje do powszechnej wiadomości:

W dniu 20 września 2001 r. w Orawskim Hradzie została podpisana Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Republiki Czeskiej i Rządem Republiki Słowackiej w sprawie utworzenia Brygady Wielonarodowej, w następującym brzmieniu [...]

Po zapoznaniu się z powyższą umową, w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oświadczam, że:

- została ona uznana za słuszną zarówno w całości, jak i każde z postanowień w niej zawartych,*
- **jest przyjęta, ratyfikowana i potwierdzona,***
- będzie niezmiennie zachowywana.*

Na dowód czego wydany został akt niniejszy, opatrzony pieczęcią Rzeczypospolitej Polskiej.

Dano w Warszawie dnia 3 lipca 2002 r.”

3. Na skutek ratyfikowania przez Polskę traktatu:

(a) na organach państwa spoczywa obowiązek wykonywania umowy (np. umowa z dnia 25 maja 1999 roku pomiędzy RP a Republiką Czeską stanowi w art. 4.1: *„Właściwe organy kontrolne Umawiających się Stron mogą dokonywać wspólnej odprawy granicznej na terytorium jednej lub drugiej Umawiającej się Strony”*. A zatem polscy strażnicy graniczni mogą na jej podstawie zezwalać czeskim strażnikom granicznym na dokonywanie kontroli na terytorium RP);

(b) na organach państwa spoczywa obowiązek wykonywania umowy pośredniego stosowania umowy, tj. interpretowania prawa krajowego w taki sposób, by zapewnić jego zgodność z ratyfikowanym traktatem. (por. post. SN z dnia 3 września 1997 roku, III RN 38/97: *„jeżeli w sprawie istnieją wątpliwości co do dopuszczalności skargi do*

Dr hab. Marek Wasieński, WPiA UŁ
Prawo międzynarodowe publiczne (2018/2019). Wykład Jedenasty: Prawo międzynarodowe a krajowe porządki prawne

Naczelnego Sądu Administracyjnego należy je rozstrzygać na rzecz jej merytorycznego rozpatrzenia, co umożliwi obywatelowi realizację "prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd" ([zgodnie z]art. 6 Konwencji Europejskiej o Prawach Człowieka, [który przewiduje prawo każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły sąd])".

(c) umowa może być bezpośrednio stosowana w tym znaczeniu, że wynikają z niej bezpośrednio dla osób fizycznych i prawnych uprawnienia oraz obowiązki, na które można się skutecznie powoływać przed krajowymi organami ochrony prawnej (np. sądami, organami podatkowymi) **[zob. pkt 4 poniżej]**.

4. Norma zawarta w umowie międzynarodowej jest bezpośrednio stosowana, gdy spełnione łącznie są trzy warunki [zob. pkt. 4.1-4.3 poniżej].

4.1 Norma musi być zawarta w umowie ratyfikowanej przez Prezydenta RP (niezależnie od tego, czy umowa ratyfikowana jest za zgodą, czy też bez zgody Sejmu wyrażonej w ustawie). Ratyfikacji podlegają:

(a) umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji RP, tzn. umowy dotyczące:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Chodzi tu o umowy zawierające przepisy samowykonalne **[zob. pkt 4.3 poniżej]**, powszechnie obowiązującego prawa, które są (choćby w wąskim tylko zakresie) nowe w stosunku do regulacji zawartych w obowiązujących już ustawach (np. **rozszerzają albo ograniczają pewne kompetencje organów państwowych w stosunku do zakresu tych kompetencji, wynikającego z obowiązujących już ustaw**). W szczególności zaś nie byłoby właściwe stwierdzenie, że umowa międzynarodowa dotyczy spraw uregulowanych w ustawie w każdym przypadku, gdy tylko jej przedmiot dotyczy materii, która w ogóle jest w jakiejś ustawie regulowana;

- przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach

(b) inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają (zob. art. 12.2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych);

(c) niektóre akty prawne Unii Europejskiej (zob. art. 12.2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych).

4.2 Norma musi być zawarta w umowie opublikowanej w Dzienniku Ustaw RP.

4.3 Norma musi mieć charakter samowykonalny (*self-executing*) Postanowienie umowy ma charakter samowykonalny wówczas, gdy jego stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy. Innymi słowy, w umowie powinny zostać określone wszystkie elementy normatywne, od których zależy zastosowanie określonego instrumentu prawnego. Tzn. dane postanowienie może być bezpośrednio stosowane wówczas, gdy jest wystarczająco jasne, precyzyjne, kompletne i bezwarunkowe:

(a) Norma kompletna, to taka norma, która nie przewiduje podejmowania przez państwo kroków implementacyjnych. Nie spełnia tego warunku np. art. 9.1 konwencji z Aarhus z 1998 roku o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska: *„Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu, będzie miała dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy”*.

(b) Norma bezwarunkowa to np. norma, która nie pozostawia państwu żadnej możliwości wyboru między kilkoma dopuszczalnymi opcjami. Np. art. 10 konwencji

haskiej dotyczącej procedury cywilnej z 1905 roku nie spełnia wymogu bezwarunkowości: „*W braku porozumienia odmiennego pismo rekwizycyjne powinno być sporządzone bądź w języku władzy wezwanej, bądź w języku, na który zgodziły się oba państwa zainteresowane, albo należy do tego pisma dołączyć przekład na jeden z tych języków, uwierzytelniony przez dyplomatycznego lub konsularnego przedstawiciela państwa wzywającego, albo zaprzysiężonego tłumacza państwa wezwanego*”.

(c) Warunku jasności i precyzyjności nie spełnia np. art. 10.1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych: „*Państwa Strony niniejszego Paktu uznają, że należy udzielić jak najszerszej ochrony i pomocy rodzinie jako naturalnej i podstawowej komórce społeczeństwa, w szczególności przy jej zakładaniu i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu. Związek małżeński powinien być zawierany przy swobodnie wyrażonej zgodzie przyszłych małżonków*”.

5.1 Umowy ratyfikowane dzielą się na dwie kategorie: (a) ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie; (b) ratyfikowane bez zgody wyrażonej w ustawie.

5.2 Za zgodą wyrażoną w ustawie ratyfikowane są ustawy, o których mowa w art. 89 ust. 1 i 90 ust. 1 Konstytucji RP [**zob. pkt 4.1.(a) powyżej**].

5.3 Różnica pomiędzy traktatami ratyfikowanymi za zgodą i bez zgody wyrażonej w ustawie sprowadza się m. in. do miejsca w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

5.3.1 Umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie zajmują miejsce poniżej Konstytucją ale przeważają nad ustawami.

5.3.2 Jeżeli chodzi o umowy ratyfikowane bez zgody wyrażonej w ustawie to dominuje pogląd, że zajmują miejsce poniżej Konstytucji i ustaw ale ponad rozporządzeniami.

6. Traktaty zawarte przez Polskę przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, gdy spełniają łącznie poniższe warunki:

- (a) zostały ratyfikowane na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych;
- (b) ogłoszono je w Dzienniku Ustaw;
- (c) z ich treści wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji [zob. pkt 4.1.(a) powyżej].

TRAKTATY NIERATYFIKOWANE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

1. Umowy międzynarodowe, które nie zostały ratyfikowane nie są źródłem polskiego prawa. Skoro tak, to w ogóle nie powstaje problem umiejscowienia ich w hierarchii źródeł prawa polskiego. Umowy takie nie są również, rzecz jasna, bezpośrednio stosowane w polskim porządku prawnym.

2. Umowy międzynarodowe, które nie zostały ratyfikowane powinny być przez Polskę wykonywane (zgodnie z art. 9 Konstytucji RP: „*Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*”) [zob. pkt 3(a) dotyczący umów ratyfikowanych].

3. Bezpośrednie stosowanie umów, które nie zostały ratyfikowane może być zapewniona przez transpozycję, transformację lub odesłanie (zob. wyżej).

4. Umowy międzynarodowe, które nie zostały ratyfikowane powinny być stosowane pośrednio w polskim porządku prawnym [zob. pkt 3(b) dotyczący umów ratyfikowanych].

MIEJSCE ZWYCZAJU MIĘDZYNARODOWEGO W POLSKIM PRZĄDKU PRAWNYM

1. Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP: „*Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*”. W doktrynie wskazuje się (np. R. Szafarz, A. Wyrozumka), że międzynarodowe prawo zwyczajowe (wraz z wyrażonymi w nim powszechnie

uznanymi zasadami prawa międzynarodowego) zostało inkorporowane do polskiego porządku prawnego.

2. Międzynarodowe prawo zwyczajowe może być stosowane w krajowym porządku prawnym np. w przypadku odesłania zawartego w akcie prawa krajowego lub w ratyfikowanej umowie międzynarodowej. Co istotne, SN w orzeczeniu z dnia 11 stycznia 2000 roku (I PKN 562/99, OSNP 2000/19/723) bezpośrednio zastosował normę międzynarodowego prawa zwyczajowego (która dotyczyła immunitetu suwerennego państwa) w braku odesłania zawartego w akcie prawa krajowego.

3. Konstytucja nie określa miejsca międzynarodowego prawa zwyczajowego w hierarchii źródeł polskiego prawa.

MIEJSCE WIĄŻĄCYCH UCHWAŁ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH W POLSKIM PRZĄDKU PRAWNYM

1. Z art. 91.3 Konstytucji RP wynika, że uchwały (rezolucje) organizacji międzynarodowych stosuje się bezpośrednio w polskim porządku prawnym wówczas, gdy łącznie spełnione są następujące warunki:

- (a) istnienie bezpośredniego skutku uchwały w krajowym porządku prawnym wynika ze statutu tej organizacji;
- (b) statut jest umową międzynarodową;
- (c) umowa (statut) jest przez RP ratyfikowana;
- (d) umowa (statut) została opublikowana w Dzienniku Ustaw.

2. Uchwała, która spełnia powyższe warunki, ma pierwszeństwo w razie kolizji nad ustawami i rozporządzeniami. Uchwała taka ustępuje jednak pierwszeństwa Konstytucji.