

# ARTYKUŁY

Mariusz Muszyński<sup>1</sup>

## Konstytucyjne granice bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej przez sądy w Polsce

### Streszczenie

*Przedmiotem artykułu jest problematyka bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej. Analiza zagadnienia jest przeprowadzona na tle i z uwzględnieniem polskich rozwiązań konstytucyjnych.*

*Z perspektywy prawa międzynarodowego, charakter relacji między nim a prawem krajowym jest jeden – prawo międzynarodowe rości sobie pierwszeństwo w zakresie wykonania wynikających z niego zobowiązań. Nie przejmując się przy tym kwestią detali, które do tego wykonania mają doprowadzić, ani ewentualną sprzecznością tych zobowiązań z prawem krajowym. Liczy się osiągnięcie efektu, czyli wykonania międzynarodowego zobowiązania. Inaczej jest z perspektywy prawa krajowego. W tym kontekście raczej nie ma jednej zasady, ale istnieje wiele zależności warunkowanych konkretnym przypadkiem (kontekst zobowiązania, rodzaj źródła prawa międzynarodowego, kształt systemu konstytucyjnego itp.). Prowadzi to do wielu sprzeczności. Jednym z rozwiązań mających na celu ich uniknięcie jest bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej, instytucja znana prawu międzynarodowemu i krajowym konstytucjom wielu państw. Jego celem jest umożliwienie jednostkom bezpośredniego dochodzenia praw wynikających z prawa międzynarodowego na drodze sądowej. Takie rozwiązanie znajdu-*

---

<sup>1</sup> Dr hab. Mariusz Muszyński, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego.

*jemy także w Konstytucji RP. Jej art. 91 ust. 1 określa warunki, na jakich jest to możliwe. Są to: związanie się przez Polskę umową w drodze ratyfikacji, ogłoszenie jej w Dzienniku Ustaw i brak tzw. zastrzeżenia ustawowego (stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy).*

*Obok warunków literalnie wskazanych w Konstytucji, zapomina się jednak o istnieniu warunków dorozumianych. Chodzi tu o jakość konstrukcyjną przepisów takiej umowy (konkretność, jasność i jednoznaczność), jak i kształt systemu prawno-ustrojowego państwa. W szczególności warto pamiętać o tej ostatniej kwestii. Sądy – stosujące bezpośrednio ratyfikowane umowy międzynarodowe, nie działają w próżni, ale w ramach systemu prawno-ustrojowego państwa. Nie mogą więc wykonywać swego uprawnienia, nawet konstytucyjnego, sprzecznie z innymi zasadami konstytucyjnymi, w tym przede wszystkim z zasadą trójpodziału władzy.*

## **Słowa kluczowe**

*Obowiązywanie prawa, stosowanie prawa, prawo krajowe, prawo międzynarodowe, Konstytucja, umowa międzynarodowa, bezpośrednio stosowanie, kolizja prawa, pierwszeństwo stosowania, system prawno-ustrojowy.*

## **1. Wprowadzenie**

Wykonanie zobowiązania międzynarodowego przez państwa nie opiera się o żadne jednolite i spójne zasady. Jest mocno warunkowane konkretnym przypadkiem, w tym jego kontekstem treściowym (zobowiązanie normatywne, czy akt stosowania), jak i specyfiką prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego np. rodzajem źródła prawa międzynarodowego nakładającego zobowiązanie, czy charakterem tego ostatniego (zobowiązanie pierwszego rzędu lub drugiego rzędu), jak i kształtem systemu konstytucyjnego oraz stopniem jego przychylności dla prawa międzynarodowego.

Przesłanek tych można jeszcze wymieniać wiele. Ważna jest jednak puenta. Wykonywanie zobowiązań międzynarodowych stawia przed państwem szereg problemów do pokonania, tym bardziej, że prawo międzynarodowe i prawo krajowe w obszarze swej przedmiotowej koegzystencji oddziałują na siebie coraz intensywniej. Wynika to z faktu, że funkcją tego pierwszego nie jest już jedynie rozdzielanie władztwa (jurysdykcji) suwerennych państw. Obecnie reguluje ono coraz mocniej stosunki społeczne wewnątrz państw, należące przecież kiedyś do wyłącznej państwowej kompetencji, w sposób bezpośredni. To powoduje, że dla realizacji zobowiązań, zwykle działanie władzy wykonawczej w obszarze polityki zagranicznej już nie wystarcza. Wiele z nich można dziś wykonać tylko w ramach krajowego systemu prawnego. O tym w jaki sposób to nastąpi, decy-

duże konstytucja państwa, która – jako akt fundamentalny – może tworzyć w tym zakresie różne ułatwienia, jak i ograniczenia.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest jeden ze sposobów wykonywania zobowiązań międzynarodowych w płaszczyźnie krajowej – bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej przez sądy. Przyjętym punktem odniesienia dla aspektu prawnomiędzynarodowego i porównawczego są polskie rozwiązania konstytucyjne.

## **2. Relacje prawo międzynarodowego i krajowego z perspektywy obowiązywania i stosowania prawa**

Obowiązywanie i stosowanie prawa to dwie różne instytucje. Obowiązywanie prawa (przepisu, normy, aktu prawnego) oznacza jego istnienie w obowiązującym, a więc mającym moc wiążącą, systemie prawnym. Przepis taki (norma lub akt) jest częścią tego systemu. Wyznacza w sposób abstrakcyjny prawa, (wolność, uprawnienie, roszczenie lub kompetencje) i obowiązki (nakazy, zakazy) określonych podmiotów<sup>2</sup>. Co więcej, obowiązywanie prawa skutkuje co do zasady jednocześnie możliwością (prawa) lub nakazem (obowiązki) jego stosowania.

Z kolei stosowanie prawa to korzystanie przez organ państwa z upoważnienia, jakiego udziela mu generalno-abstrakcyjna norma prawna. Jest czynnością konwencjonalną, która ma charakter władczy i sformalizowany. Polega na wydawaniu indywidualno-konkretnego aktu stosowania<sup>3</sup>, w którym organ ustala prawne skutki dla pewnych faktów (postępowania podmiotów) podległych obowiązującemu prawu i na jego podstawie. Specyficznym stosowaniem prawa jest działanie adresatów norm lub aktów stosowania. Jest to przestrzeganie prawa, ewentualnie jego wykonywanie, w niektórych kontekstach nazywane dziś możliwością realizacji praw przez uprawnione podmioty<sup>4</sup>.

Stosowanie prawa może odnosić się do prawa obowiązującego, jak i już nieobowiązującego. W tym ostatnim przypadku decyzja o zastosowaniu normy nieobowiązującej należy wyłącznie do organu stosującego prawo lub jednostki realizującej swoje prawo. Przy czym, aby móc stosować prawo nieobowiązujące, organ lub jednostka muszą mieć na to zgodę innego, ob-

---

<sup>2</sup> Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 111. Zob. o obowiązywaniu i stosowaniu prawa także np. T. Pietrzykowski, *Temporalny zakres stosowania prawa*, *Państwo i Prawo* 2003, nr 4, s. 45; P. J. Grabowski, *W sprawie zakresu temporalnego obowiązywania prawa*, *Państwo i Prawo* 2004, nr 4, s. 95. Zob. także wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU 2011, nr 2/A, poz. 11.

<sup>3</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, s. 127. Zob. też A. Kotowski, *Stosowanie prawa na tle fenomenu prawa*, (w:) A. Kotowski (red.), *Wybrane zagadnienia teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2021, s. 219 i n.

<sup>4</sup> Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 213–214.

owiązującego przepisu. Mamy więc wtedy do czynienia z wtórnym stosowaniem prawa (zastosowanie prawa nieobowiązującego w efekcie stosowania prawa obowiązującego). Z reguły takie stosowanie prawa nieobowiązującego dotyczy sytuacji szczególnych (np. okresy przejściowe)<sup>5</sup>.

Problem obowiązywania i stosowania prawa stanowi także kontekst relacji prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Co do zasady jest on konsekwencją podejścia do generalnych relacji między tymi systemami<sup>6</sup>, choć ma swoją specyfikę.

Tradycyjnie istniały w nauce prawa dwie teoretyczne koncepcje odnoszące się do relacji prawa międzynarodowego i prawa krajowego: dualistyczna i monistyczna<sup>7</sup>. W XXI w. pojawiła się także koncepcja pluralizmu prawnego<sup>8</sup>. I choć właściwie pluralizm był cechą stałą porządku międzynarodowego od wieków, to *novum* w tym przypadku stanowiło odrzucenie hierarchicznego porządkowania relacji między systemami, jakie się na niego składały, w szczególności prawem krajowym i prawem międzynarodowym<sup>9</sup>.

W praktyce państw odbicie znalazły jednak dwie pierwsze, a koncepcja pluralistyczna jest ciągle w okresie postulatu, choć w praktyce państw znajdujemy już pierwsze odwołania do niej, jak i zgodne z nią zachowania<sup>10</sup>. Nie są to jednak przypadki zmian systemowych, a jedynie działania ciągle jeszcze incydentalne<sup>11</sup>.

Skutkiem koncepcji dualistycznej jest postrzeganie prawa międzynarodowego i prawa krajowego jako dwóch odrębnych i autonomicznych wzglę-

<sup>5</sup> Por. art. 59 ust. 3 ustawy 30 listopada 2016 r. o organizacji i postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Dz. U. z 2016 r., poz. 2072. Zob. szerz. wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU 2011, nr 2/A, poz. 11.

<sup>6</sup> Por. J. A. Winter, Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law, *Common Market Law Review* 1972, nr 9, s. 430.

<sup>7</sup> Zob. H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Lipsk 1899. Por. A. Rivier, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Stuttgart 1899, s.190 i n. Zob. H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen 1920, s. 42.

<sup>8</sup> A. von Bogdandy, Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: on the Relationship between International and Domestic Constitutional Law, *Journal of International Constitutional Law* 2008, t. 6; G. de Burca, O. Gerstenberg, The Denationalization of Constitutional Law, *Harvard International Law Journal* 2006, t. 47, s.245. A. Peters, Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law, *Vienna Journal of International Constitutional Law*, 2009, s. 184–194.

<sup>9</sup> Por. J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 7–20. Zob. szerz. J. Gilas, *Systemy normatywne w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa–Poznań–Toruń 1981. Zob. też A. Noikemper, Rethinking the Supremacy of International Law, *Amsterdam Center for International Law, Working Papers* 2009, s. 2–36.

<sup>10</sup> Zob. wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 24.

<sup>11</sup> Na poziomie orzecznictwa. Zob. szerzej: M. Muszyński, *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe – spór o pierwszeństwo w pluralistycznym porządku prawnym*, *Consilium Iuridicum* 2022, nr 1–2, s. 48.

dem siebie systemów prawnych<sup>12</sup>. Jeszcze w XX w., w polskiej doktrynie prawa, były one nawet nazywane dla siebie prawem obcym<sup>13</sup>. Konsekwencją jest uznanie, że prawo międzynarodowe obowiązuje wyłącznie w relacjach zewnętrznych państwa. Między prawem międzynarodowym a krajowym nie ma żadnego styku. W prawie krajowym norma międzynarodowa może być wyłącznie stosowana<sup>14</sup>. Wynika to m.in. z faktu, że prawo międzynarodowe nie wymaga przeniesienia wprost zobowiązań do porządku krajowego, ale tylko zapewnienia im skuteczności (wykonanie jako wywołanie efektu aktu nienormatywnego lub stosowanie normy). Z tej perspektywy unika się wielu problemów, szczególnie w płaszczyźnie normatywnej, bo gdyby prawo międzynarodowe miało generalnie obowiązywać w porządku krajowym, potrzebna byłaby reguła dotycząca wzajemnego uchylania się aktów rozstrzygająca hierarchię obowiązywania. Dla stosowania norm wystarczy tylko zasada pierwszeństwa stosowania. Wykonanie aktu nienormatywnego (akt stosowania prawa międzynarodowego) jest jeszcze prostsze. Polega na działaniu organów państwa na podstawie prawa krajowego, w celu wywołania efektu określonego takim aktem.

Z kolei koncepcja monistyczna uważa, że prawo międzynarodowe i prawo krajowe stanowią część jednego porządku prawnego, rozumianego jako wyznaczony wspólnie przez normy krajowe i międzynarodowe układ organów, instytucji, a także procedur rozstrzygania pewnych spraw i standardów zachowania podmiotów tego porządku<sup>15</sup>. Tak więc nie ma podziału na stosunki zewnętrzne i wewnętrzne. Jest jeden porządek, gdzie zarówno prawo międzynarodowe i prawo krajowe obowiązują i są stosowane (wykonywane). W tym porządku szczególną rolę odgrywają normy prawa międzynarodowego. Są na najwyższym poziomie drabiny hierarchicznej norm, bo to one są normami tworzącymi społeczność międzynarodową. Patrząc od strony fundamentów tej hierarchii najniżej znajdziemy orzeczenia i akty administracyjne. Są one wiążące, bo tak wynika z ustaw i zwyczaju. Te zaś muszą być przestrzegane, bo tak nakazuje konstytucja. Z kolei konstytucja jest wiążąca na podstawie prawa międzynarodowego, które deleguje najwyższe prawne władztwo politycznej wspólnoty, skoro ta ostatnia posiada wszelkie cechy państwa, jakie są wymagane wg prawa międzynarodowego. I to oznacza

---

<sup>12</sup> H. Triepel, *op. cit.*, s. 110 i n. Por. A. Verdross, *Verfassung der Völkerrechtlichergemeinschaft*, Wien–Berlin 1926, s. 34–37.

<sup>13</sup> C. Berezowski, *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego*, Państwo i Prawo 1964, nr 7–8, s. 218.

<sup>14</sup> Zob. *ibidem*, s. 218. Akty stosowania prawa międzynarodowego jak np. wyroki trybunałów są w porządku krajowym ewentualnie wykonywane.

<sup>15</sup> Por. pojęcie porządku prawnego w: S. Wrótkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 185.

supremację prawa międzynarodowego nad krajowym<sup>16</sup>, a jego stosowanie jest dokładne takie jak stosowanie prawa krajowego.

Tym samym, wykonanie zobowiązania międzynarodowego w porządku prawnym opartym na koncepcji dualistycznej w wielu wymiarach zależy w praktyce od politycznej woli państwa. W przypadku oparcia na monizmie, państwo ma ograniczoną kontrolę tego procesu.

### 3. Konflikt prawa międzynarodowego i prawa krajowego

Konflikt prawa międzynarodowego i prawa krajowego odnosi się do sytuacji, kiedy stan prawny w państwie, tj. obowiązująca norma (akt) prawa lub wydany na podstawie prawa krajowego akt stosowania prawa są niezgodne z normą (aktem) prawa międzynarodowego, ewentualnie brak jest w prawie krajowym aktu normatywnego lub aktu stosowania prawa, przez co państwo uchybia zobowiązaniom międzynarodowym<sup>17</sup>.

W zależności od rozwiązań prawnych pozycjonujących relację obu systemów tj. oparcia ich o teorię dualistyczną lub monistyczną, konflikt ujawnia się na poziomie obowiązywania prawa lub stosowania prawa. Pierwszy z nich znany jest obecnie pod nazwą sporu o hierarchiczność (nadrzędność), a drugi sporu o tzw. pierwszeństwo (prymat)<sup>18</sup>.

Konflikt prawa międzynarodowego i prawa krajowego jest wbrew pozorom częsty, choć może nie być często ujawniony. Wynika to z faktu, że poziom regulacji stosunków krajowych przez prawo międzynarodowe rośnie wykładniczo. W ten sposób wzrasta też szansa sprzecznych rozwiązań, które ujawniają się w praktyce organów. Zasadniczo najłatwiej konflikt ujawnia się na poziomie stosowania prawa.

Konfliktom mają zapobiegać prawne reguły wprowadzania prawa międzynarodowego do prawa krajowego<sup>19</sup>, czy inaczej mówiąc – zapewniania jego skuteczności w porządku krajowym<sup>20</sup>.

Reguły te – odzwierciedlone z zasady w przepisach rangi konstytucyjnej – oparte są o dwie metody: recepcyjną i pozarecepcyjną<sup>21</sup>. Pierwsza z me-

<sup>16</sup> Zob. M. Muszyński, *op. cit.*, s. 40. Zob. w ujęciu konstytucyjnym na ten temat M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

<sup>17</sup> Por. K. Skubiszewski, *Konflikt normy krajowej z międzynarodową*, Państwo i Prawo 1979, nr 12, s. 3.

<sup>18</sup> Por. M. Muszyński, *Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE*, *Prokuratura i Prawo* 2022, nr 7–8, s. 8–13.

<sup>19</sup> Por. K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 4.

<sup>20</sup> A. Wyrozumska, *Formy zapewniania skuteczności prawa międzynarodowego w porządku krajowym*, (w:) M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 54 i następn.

to polega na wprowadzeniu normy prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego przy użyciu krajowego przepisu stanowiącego instrument recepcyjny, czyli transformujący normę międzynarodową w normę krajową. W praktyce polega to na stworzeniu normy krajowej, która dubluje (odtwarza treść/zakres) normę międzynarodową. Druga z metod opiera się na bezpośrednim użyciu normy prawa międzynarodowego przez organy państwa, niezależnie od tego, czy jest to twarde stosowanie (*hard applicability*, tzw. krajowe bezpośrednie stosowanie prawa międzynarodowego), czy miękkie (*soft applicability*, interpretacja prawa krajowego w ramach norm międzynarodowych, a więc nadanie normie krajowej konkretnej treści zgodnej z treścią normy międzynarodowej).

Warto przy tym zaznaczyć, że bezpośrednio (twarde) stosowanie prawa międzynarodowego może wiązać się z jednoczesnym nadaniem takiej normie charakteru prawa krajowego. Wtedy jej atrybutem w krajowym porządku prawnym będzie nie tylko możliwość stosowania, ale też obowiązywanie. I odwrotnie. Fakt nadania normie międzynarodowej charakteru obowiązującego prawa krajowego nie zawsze musi oznaczać możliwość jej bezpośredniego stosowania. Ten brak spójności opiera się o element techniczny, tj. kwestię, że charakter prawa krajowego nadaje się nie tyle pojedynczym normom, ile grupom norm zebranych w skonkretyzowanych aktach prawa międzynarodowego, traktatach czy uchwałach organizacji międzynarodowych. Nie wszystkie przepisy tych aktów zawierające skonkretyzowane normy nadają się do bezpośredniego stosowania. Muszą przecież spełnić pewne wymagania techniczne, jak i przesłanki natury systemowej. Także nie wszystkie rodzaje źródeł prawa międzynarodowego nadają się do nadania im charakteru prawa krajowego.

Takie wprowadzenie prawa międzynarodowego do porządku krajowego nie likwiduje jednak całkowicie konfliktu norm, a w niektórych sytuacjach potrafi go skomplikować. Szczególnie, że praktyka państw oparta jest z reguły na mieszanym doborze metod wprowadzania. Dlatego dodatkowym elementem obu tych systemów są bezpośrednio reguły rozstrzygania konfliktów. Przy czym trzeba zaznaczyć, że każdy z nich posiada własne, co wcale nie pomaga.

#### **4. Reguły rozstrzygania konfliktów prawa międzynarodowego i prawa krajowego w prawie międzynarodowym**

Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, to regułą tą jest zasada pierwszeństwa prawa międzynarodowego. Jej zadaniem jest zapewnienie sku-

---

<sup>21</sup> Zob. szerz. A. Capi k, A. Ł a z o w s k i, Komentarz do art. 91, M. S a f j a n, K. B o s e k (red.), Konstytucja RP, tom 2, Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, s. 11–13.

teczności prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym<sup>22</sup>. Zgodnie z jej istotą, zaciągnięcie zobowiązania międzynarodowego, jeśli to jest konieczne dla jego wykonania, powinno wymusić zmiany w prawie krajowym<sup>23</sup>. W konsekwencji państwo nie może się zasłaniać normą krajową dla odmowy wykonania zobowiązania.

Zasady tej nie wolno jednak rozumieć literalnie. Ma ona efekt wyłącznie formalny. Nie powoduje automatycznego unieważnienia krajowego aktu prawnego ani zniesienia jego skutków<sup>24</sup>. Do osiągnięcia skutku w krajowym porządku konieczne jest jeszcze stosowne działanie właściwych organów państwa, podejmowane na podstawie i w procedurach prawa krajowego, w tym w zgodzie z Konstytucją. Do tego czasu – niezależnie od stanu prawnego w prawie międzynarodowym – co do zasady wszelkie akty prawa krajowego (normatywne i stosowania prawa) są ważne i mają atrybut krajowej legalności. Innymi słowy, między oboma systemami będzie istniała rozbieżność uregulowań. W prawie krajowym będą obowiązywać rozwiązania krajowe, którym sądy krajowe nie mogą odmawiać stosowania<sup>25</sup>.

Jest to efekt wyprowadzony z perspektywy dualistycznej – odrębności systemowej prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Ale jego trwałość jest powszechnie uznana. Takiemu rozwiązaniu nie sprzeciwiali się nawet zwolennicy monizmu. Potwierdzali, że w konkretnym czasie i miejscu norma prawa krajowego jest przestrzegana i stosowana nawet kiedy jest niezgodna z prawem międzynarodowym, bo przewaga tej ostatniej wynika tylko z hierarchiczności norm. Chodzi więc o konstrukcje logiczno-normatywną a nie pozytywistyczno-prawną<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: Opinia doradcza Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 4 lutego 1932 r., *Treatment of Polish Nationals and other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, PCIJ Series A/B, no 44, s. 24. Por. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa, 1999, s. 385–388.

<sup>23</sup> Zob. Opinia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 21 lutego 1925 r. *Exchange of Greek and Turkish populations (Lausanne Convention VI, January 30th, 1923, article 2)*, PCIJ Serie B–No 10, s. 20. Por. art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

<sup>24</sup> Chyba, że konkretny akt przewiduje skonkretyzowany skutek w systemie prawa krajowego, a sam ma rangę źródła prawa powszechnie obowiązującego. Zob. np. Patrz np. art. 39 Załącznika VI Konwencji o prawie morza dot. wykonywania orzeczeń Izby ds. Sporów dotyczących Dna Morskiego.

<sup>25</sup> Zob. orzeczenie izby piątej SN z dnia 28 października 1927 r., sygn. C 158/27. Czytamy tam: „sądy nie mają prawa do badania ważności ustaw należycie ogłoszonych (art. 81 Konst.); w szczególności sąd nie może obalić mocy obowiązującej ustawy z powołaniem się na jej rzekoma niezgodność z traktatem międzynarodowym, niezgodność taka zobowiązywałaby jedynie państwo (na terenie międzynarodowym) do odwołania odnośnej ustawy, nigdy jednak nie uprawniałaby sądu do odmówienia zastosowania takiej ustawy ze względu na jej ewentualną niezgodność z zaciągniętym przez państwo zobowiązaniem międzynarodowym”. *Orzecznictwo Sądów Polskich 1928*, t. 7, orzeczenie, nr 22, s. 17.

<sup>26</sup> Por. K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 6.



Skoro mimo pierwszeństwa prawa międzynarodowego nad krajowym, stwierdzenie konfliktu nie skutkuje uchynieniem norm krajowych niezgodnych z prawem międzynarodowym, to samo pierwszeństwo prawa międzynarodowego musi ujawnić się w inny sposób. I ujawnia się – następuje to poprzez instytucję prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności państwa<sup>27</sup>.

W sytuacjach wyjątkowych zasada pierwszeństwa prawa międzynarodowego może nie obowiązywać. Dotyczy to przypadków, kiedy samo prawo międzynarodowe w konkretnych źródłach prawa odwołuje się (odsyła) do stosowania konkretnego prawa krajowego, ewentualnie aktu prawa krajowego, albo wprowadza klauzule umożliwiające uchynienie się od zobowiązania jak np. klauzulę bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, czy porządku publicznego<sup>28</sup>.

## **5. Reguły rozstrzygania konfliktu prawa międzynarodowego z prawem krajowym w prawie krajowym**

Prawo krajowe co do zasady jest jedynym porządkiem obowiązującym na terytorium państwa. W coraz bardziej skomplikowanej rzeczywistości, pojawiają się jednak konstrukcje określające miejsce prawa międzynarodowego w porządku krajowym, a także reguły stosowania norm prawa międzynarodowego. Zwykle następuje to w Konstytucji i opiera się o szeroko rozumiany prymat prawa międzynarodowego nad prawem krajowym, który może dotyczyć całego prawa krajowego (regulacja generalna), jego systemowej części – kategorii (np. ustaw) lub jakiegoś działu prawa.

Klasycznym, bo najstarszym przykładem takiego zapisu jest tzw. klauzula supremacji z Konstytucji USA, która brzmi: „*This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; (...)*”<sup>29</sup>.

Na szerszą skalę tego rodzaju rozwiązania pojawiły się w konstytucjach państw europejskich po II wojnie światowej. Już Konstytucja Francji z 1946 r. w swoim Wstępie wspominała, że „Republika Francuska, wierna swym tradycjom, stosuje się do zasad międzynarodowego prawa publicznego”<sup>30</sup>. Natomiast z Konstytucji francuskiej z 1958 r. czytamy już, że „Traktaty lub

---

<sup>27</sup> M. Muszyński, *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 43. Por. A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 56–58.

<sup>28</sup> Por. stosowne klauzule w TFUE.

<sup>29</sup> The Supremacy Clause, U.S. CONST. Art. VI, cl. 2. Wcześniejsze orzecznictwo zob. C. M. Vazquez, *Treaty-Based Rights and Remedies of Individuals*, *Columbian Law Review*. 1992, t. 92, s. 1110–1114.

<sup>30</sup> Wstęp do Konstytucji z 27 października 1946 r., do którego odsyła też Wstęp do Konstytucji z dnia 4 października 1958 r.

umowy należycie ratyfikowane bądź zatwierdzone, zyskują z chwilą ich ogłoszenia moc wyższą niż ustawy, o ile zasada ta jest stosowana przez drugą stronę wobec tych umów lub traktatów<sup>31</sup>. Z kolei konstytucja włoska z 1947 r. podkreśla, że „Włoski porządek prawny dostosowuje się do powszechnie uznanych norm prawa międzynarodowego” (art. 10).

Jako kluczowy przykład podać można też niemiecką Ustawę Zasadniczą z 1949 r. Jej art. 25 brzmi: „Ogólne zasady prawa międzynarodowego są częścią składową prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami oraz tworzą prawa i obowiązki bezpośrednio dla mieszkańców terytorium Federacji”. Tak samo w Konstytucji Portugalii z 1976 r. mamy zapis: „Normy i zasady powszechnego i wspólnego prawa międzynarodowego stanowią integralną część prawa portugalskiego” (art. 8 ust. 1). Podobnie w Konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r. czytamy, że „Republika Czeska przestrzega zobowiązań wynikających dla niej z prawa międzynarodowego” (art. 1 ust. 2).

Konstytucja Polski (PRL) w XX w. nie zawierała norm dotyczących pozycji prawa międzynarodowego w prawie krajowym<sup>32</sup>.

Tego rodzaju formuły wskazują co do zasady na związanie państwa prawem międzynarodowym, jednak rzadko na pierwszeństwo jego obowiązywania (we Francji, choć z zastrzeżeniem wzajemności), a ewentualnie tylko na pierwszeństwo stosowania. Jednak jeśli zapis taki nie jest jednoznaczny, to nie rozstrzyga o rzeczywistych technicznych sposobach decydowania o pierwszeństwie stosowania. Zmusza więc do przyjęcia innych rozwiązań albo korzystania z reguł antykolizyjnych. To skutkuje różną praktyką. Nawet w państwach Europy<sup>33</sup>. I raczej nie dotyczy Konstytucji, której państwa mimo wszystko chcą zagwarantować przewagę<sup>34</sup>.

Jednym ze sposobów pośredniego (niejednoznacznego) konkretyzowania pozycji prawa międzynarodowego w porządku krajowym jest też wywodzenie jej z konstrukcji hierarchicznej kontroli prawa. Przykładem tej formuły jest choćby Konstytucja RP z 1997 r., gdzie w art. 188 czytamy, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: (1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, (2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, (...)”. W polskim systemie konstytucyjnym dopiero ten zapis pokazuje tak naprawdę miejsce umów międzynarodowych, a więc tylko jednego ze źródeł (części) prawa międzynarodowego, w hierarchii źródeł prawa w systemie prawa. Na pewno pozycja prawa międzynarodowego w systemie źródeł

<sup>31</sup> Konstytucja Republiki Francuskiej (sejm.gov.pl) (dostęp: 5 października 2022 r.).

<sup>32</sup> Zob. K. Skubiszewski, Prawo PRL a traktaty, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1972, nr 3, s. 1–18.

<sup>33</sup> Zob. szerz. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 453–498.

<sup>34</sup> Zob. wyrok Rady Stanu z dnia 30 października 1998 r., sprawy połączone 200286 i 200287, Sarran i Levacher. Dostęp: Conseil d'État (conseil-etat.fr) (dostęp: 5 października 2022 r.).

prawa polskiego nie wynika z art. 87 (katalog źródeł prawa), czy z art. 9 (zasada przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego) Konstytucji RP.

Dziś ustanawianie w konstytucjach generalnej nadrzędności prawa krajowego nie ma co do zasady miejsca jako sprzeczne z zasadą pierwszeństwa prawa międzynarodowego. Wcześniej nawet państwa preferujące takie podejście raczej nie przyjmowały w prawie krajowym (konstytucja) regulacji dotyczących pozycji prawa międzynarodowego, licząc na korzystną praktykę organów w oparciu o ogólne reguły kolizyjne, w szczególności *lex posteriori derogat legi priori*<sup>35</sup>.

W niektórych konstytucjach znajduje się jednak zapis o nadrzędności Konstytucji, jak i pierwszeństwie jej stosowania wynikającym z nakazu bezpośredniego stosowania. Konstytucja RP zawiera go w art. 8, odpowiednio w ust. 1 i ust. 2. Unikaniu ewentualnego konfliktu w tym zakresie, służyć ma równoległe przyjęcie możliwości badania prawa międzynarodowego przed związaniem się nimi<sup>36</sup>. W Konstytucji RP jest to art. 133 ust. 2, uruchamiającą kontrolę *ex ante* konstytucyjności umów ratyfikowanych.

W pozostałym zakresie, w obszarze prawa krajowego, jego pierwszeństwo nad międzynarodowym – jeśli już jest – wynika najczęściej z rozumowania *a contrario* reguł prymatu prawa międzynarodowego. Ale w tych przypadkach dużo łatwiej może dość do konfliktu norm pochodzących z obu porządków, co ujawni się w praktyce działania organów<sup>37</sup>. To może generować odpowiedzialność prawnomiędzynarodową i wymuszać prawotwórczą interwencję organów państwa w obszarze prawa krajowego, ewentualnie działania w celu wygaszenia zobowiązania międzynarodowego (np. wypowiedzenie umowy).

Na tle całego prawa międzynarodowego, specyficzną – bardziej korzystną i dokładniej uregulowaną prawnie – sytuację mają traktaty międzynarodowe. Jeśli nie wszystkie, to przynajmniej pewna ich grupa.

## **6. Traktaty samowykonalne i bezpośrednie stosowanie umów międzynarodowych jako sposób na unikanie konfliktu**

Traktaty co do zasady nie mają statusu prawa krajowego. Zawierane są przez władzę wykonawczą i obowiązują w stosunkach zewnętrznych państwa. W efekcie, jeśli traktat nakazuje określone traktowanie jednostek, konieczna jest jego implementacja przez parlament, a wymagane normy muszą zostać

---

<sup>35</sup> Zob. szerz. K. Skubiszewski, *Konflikt normy krajowej...*, *op. cit.*, s. 14–15.

<sup>36</sup> Por. G. Bartolini, *A Universal Approach to International Law in Contemporary Constitutions: Does It Exist?* *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 2014, t. 3, nr 4, s. 1297.

<sup>37</sup> Por. K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 11.

wdrożone do prawa wewnętrznego na mocy ustawy. Zatem ustawa, ale nie sam traktat, jest wykonywana przez organy krajowe stosujące prawo<sup>38</sup>.

W prawie międzynarodowym istnieje jednak pojęcie traktatów samowykonalnych (*self executing treaties*)<sup>39</sup>. Pochodzi ono z prawa krajowego. Jego koncepcja powstała w praktyce sądów amerykańskich<sup>40</sup>, jako efekt rozwiązań konstytucyjnych. Źródłem jest wspomniana już wcześniej klauzula supremacji, która w swej drugiej części – po uznaniu traktatów za najwyższe prawo USA (*supreme Law of the Land*) – przewiduje, że „(...) *Judges in every State shall be bound thereby, and Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding*”<sup>41</sup>.

Oczywiście koncepcja ta nie wynika literalnie z przepisu<sup>42</sup>. Faktycznie chodzi w nim o zapewnienie przestrzegania prawa międzynarodowego przez części składowe USA (stany), a instrumentem tego ma być możliwość egzekwowania postanowień traktatowych przez jednostki przed sądami. Uważa się, że jeśli tylko da się zastosować je w postępowaniu sądowym, to powinno to mieć miejsce bez oczekiwania na działania innych organów, w tym ustawodawcy. Co więcej, mimo poważnie zróżnicowanego orzecznictwa amerykańskich sądów, istnieje domniemanie na rzecz samowykonalności<sup>43</sup>. Po USA konstrukcja ta rozszerzyła się na inne państwa i utrwaliła w prawie międzynarodowym.

Prawo międzynarodowe wypracowało także warunki samowykonalności norm traktatowych. Zostały one uporządkowane w opinii doradczej STSM, gdzie czytamy, że: „(...) *International agreement cannot as such, create direct rights and obligations for private individuals. But cannot be disputed that the very object of an international agreement, may be the adoption by the Parties of some definite rules creating individual rights and obligations and enforceable by the national courts (...)*”<sup>44</sup>. Chodzi tu o zdolność kompletnego uregulowania sytuacji prawnej, bez potrzeby pośrednictwa czy doprecyzo-

<sup>38</sup> Por. C. M. Vazquez, *op. cit.*, s. 1117.

<sup>39</sup> Zob. szerzej: J. J. Paust, *Self-Executing Treaties*, *American Journal of International Law*, 1988, t. 82, nr 4, s. 760–783; Th. Buergenthal, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law*, 235 *Recueil des Cours* 1992 (IV), t. 235, s. 303, 317. O doktrynie *self-executing* zob. szerzej: C. M. Vazquez, *op. cit.*, s. 1114–1123.

<sup>40</sup> Zob. sprawa *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U.S. 253 (1829). Zob. *Foster & Elam v. Neilson*: 27 U.S. 253 (1829); *Justia US Supreme Court Center* (18 września 2022 r.).

<sup>41</sup> The Supremacy Clause, U.S. CONST. Art. VI, cl. 2.

<sup>42</sup> Por. J. Story, *Story in his Commentaries on the Constitution of the United State*, Boston 1833, t. III, § 1831–1834. Dostęp: [resources.utulsa.edu/law/classes/rice/Constitutional/Storey/story\\_hist\\_const\\_public.html](https://resources.utulsa.edu/law/classes/rice/Constitutional/Storey/story_hist_const_public.html) (dostęp: 11 września 2022 r.). C. M. Vazquez, *op. cit.*, s. 1186.

<sup>43</sup> Zob. J. A. Winter, *op. cit.*, s. 428–429. Por. W. Szyszkowski, *Traktaty a prawo wewnętrzne w systemie prawnym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Toruń 1964, s. 123–128.

<sup>44</sup> *Opinia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 3 marca 1928 r.*, *Jurisdiction of the Courts of Danzig*, PCIJ Series B–No 15, s. 17–18.

wania w drodze krajowej<sup>45</sup>. Świadczy więc o tym sformułowanie normy, a więc jej precyzyjna, jednoznaczna i kompletna redakcja.

W świetle tego, traktat samowykonalny można zdefiniować jako taki, którego wykonanie polega na stosowaniu jego przepisów przez sędziów w sądach, bez konieczności pośrednictwa aktu legislacyjnego wydanego przez parlament (stosowania ustawy wykonującej traktat).

Z kolei pojęcie bezpośredniego stosowania (*direct applicability*) jest również pojęciem pochodzącym z prawa krajowego<sup>46</sup>. Oznacza ono, że przepis (norma) może tworzyć bezpośrednio prawa i obowiązki podmiotów prawa krajowego, które mogą być egzekwowalne przed organami krajowymi.

Pojęcie to zostało także powiązane z aktami prawa międzynarodowego. Dotyczy takich z nich, które – zdaniem doktryny – zawierają normy stanowiące bezpośrednie źródło prawa krajowego<sup>47</sup>. Innymi słowy, ich źródłowość i normatywność nie zależą od kwestii recepcji do prawa krajowego<sup>48</sup>. Głównie chodzi tu o traktaty samowykonalne.

Ta – na pierwszy rzut oka – dublująca się formuła może być bez głębszego wyjaśnienia konstrukcją mylącą. Dlatego warto wskazać na kilka elementów. Po pierwsze, należy przeanalizować ją z pozycji nazwy. Instytucja traktatu samowykonalnego jest definiowana poprzez kluczowe dla prawa międzynarodowego pojęcie jego „wykonywania”, które co do zasady dotyczy zarówno norm prawa międzynarodowego (traktatów czy uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych), jak i aktów jego stosowania (np. wyroków trybunałów międzynarodowych, decyzji o charakterze konkretnym organizacji międzynarodowych). Co więcej, odnosi się to całkowicie do zachowania państwa w porządku prawa międzynarodowego, w którym chodzi o doprowadzenie do osiągnięcia określonego nim celu.

Ale dla zdefiniowania zachowania państwa z perspektywy prawa krajowego, pojęcie „wykonywania” obejmuje różne możliwości technicznego działania państwa w zgodzie z prawem międzynarodowym. W przypadku aktów normatywnych prawa międzynarodowego może nim być zarówno recepcja norm do

---

<sup>45</sup> R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 140.

<sup>46</sup> Zob. szerzej: J. A. Winter, *op. cit.*, s. 431–437. P. Daranowski, Norma samowykonalna w krajowym porządku prawnym, *Przegląd Stosunków Międzynarodowych* 1987, nr 2, s. 57. E. Sołtyś, Relacja zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, *Europejski Przegląd Sądowy*, czerwiec 2022, s. 5. O bezpośrednim stosowaniu Konstytucji zob. P. Tułaja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.

<sup>47</sup> K. Skubiszewski, Wzajemny stosunek i związki między prawem międzynarodowym i prawem krajowym, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1986, nr 1, s. 14. Por. C. M. Vazquez, *op. cit.*, s. 1082 oraz 1117–23. C. M. Vazquez, *Treaty-Based Rights and Remedies of Individuals*, Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper, No. 12–102, s. 3 oraz 27–32.

<sup>48</sup> Por. J. A. Winter, *op. cit.*, s. 427.

prawa krajowego, wykonanie zobowiązania w sferze wewnątrzpaństwowych stosunków społeczno-politycznych, jak i kluczowa dla konstrukcji samowykonalności – systemowa możliwość zapewnienia niektórym aktom prawa międzynarodowego statusu krajowego źródła prawa, a pochodzącym z nich normom, przynajmniej niektórym, bezpośredniego stosowania. W tym ostatnim kontekście chodzi o normy spełniające techniczne wymogi samowykonalności.

Przy pojęciu „samowykonalności traktatów” chodzi też o cały akt prawa międzynarodowego, co umiejscawia nam pojęcie w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Przy bezpośrednim stosowaniu co do zasady chodzi nie tyle o cały akt, ile o jego przepisy (normy traktatowe). W praktyce najczęściej można spotkać traktaty określane jako samowykonalne, które w rzeczywistości nie są w całości obdarzone cechą bezpośredniego stosowania. Ta odnosi się tylko do niektórych ich przepisów (norm). Wiąże się to prawie zawsze z sytuacją, kiedy chodzi o działanie sądu, rzadziej organu administracji.

Po drugie, ważną różnicą pokazującą istotę dysonansu między tymi pojęciami jest fakt, że choć państwo nie może samodzielnie zmienić charakteru przepisów traktatowych, jeśli są one samowykonalne, to jednak może zablokować w swoim krajowym porządku ich cechę bezpośredniej stosowalności, jeśli nie dokonało inkorporacji jego treści<sup>49</sup>. Ewentualnie na taką blokadę mogą pozwolić elementy systemu ustrojowego. Z perspektywy prawa międzynarodowego ma przecież tylko wykonać zobowiązanie. Może więc to zrobić w dowolny sposób. Prowadzi to do wniosku, że tylko traktaty (normy) samowykonalne mogą być bezpośrednio stosowane. A kiedy i na jakich zasadach, stanowi już konstytucja państwa.

Obie konstrukcje stanowią opartą o monizm formułę pozwalającą na unikanie konfliktu między prawem międzynarodowym a prawem krajowym, bo efekt zobowiązania międzynarodowego zostaje osiągnięty.

## 7. Prawo międzynarodowe w Konstytucji RP

Sposób umocowania prawa międzynarodowego w Konstytucji RP, pomijając kwestie kompetencji organów państwa i procedury wiązania się traktatami, da się uporządkować w trzy pozycje:

- 1) pierwsza to ogólne umocowanie (odniesienie do) prawa międzynarodowego zawarte w art. 9;
- 2) druga, to odesłania do prawa międzynarodowego i umów międzynarodowych w szeregu przepisów;
- 3) trzecia, to grupa przepisów dotyczących prawa międzynarodowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego i związanych z tym reguł funkcjonowania (art. 87 zawierający katalog, art. 89 i art. 90 określające,

---

<sup>49</sup> Por. J. A. Winter, *op. cit.*, s. 428.

które z umów wymagają ratyfikacji, art. 91 o miejscu traktatów w porządku krajowym oraz art. 188 pkt 1–3 Konstytucji wskazujące pozycję umów w procesie kontroli konstytucyjności).

Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Pojęcie „prawa międzynarodowego” użyte w tym przepisie obejmuje wszystkie źródła prawa międzynarodowego (kompletny system)<sup>50</sup>.

Kluczowym jest tu jednak wyrażenie „przestrzega”. Literalnie chodzi o zobowiązanie państwa do działania zgodnie z prawem międzynarodowym<sup>51</sup>. Innymi słowy, o jego wykonanie, czyli powstanie stanu rzeczy o jaki prawo międzynarodowe postuluje. Ale nie jest to zwykłe wykonanie, ale świadome działanie, które jest efektem modyfikacji postawy państwa wobec prawa międzynarodowego<sup>52</sup>. Takie znaczenie potwierdza umiejscowienie tego przepisu w rozdziale I Konstytucji, jak i orzecznictwo TK, gdzie podkreśla się, że przepis ten odzwierciedla ogólną zasadę prawa – *pacta sunt servanda*<sup>53</sup> i wyznacza w ten sposób regułę postępowania organów państwa. W szczególności stanowi gwarancję przestrzegania tych źródeł prawa międzynarodowego, których pozycja nie została w Konstytucji określona *expressis verbis*<sup>54</sup>. Nie należy jednak zapominać, że obowiązek ten wynika z woli ustrojodawcy, a nie z nakazu zewnętrznego. To pozwala powątpiewać w bezwzględny charakter związania nim (wola może się zmieniać) i spekulować nt. możliwości i sposobów jednostronnego zwolnienia się państwa od zobowiązań międzynarodowych, w tym w oparciu o inne normy Konstytucji (np. w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego).

Znaczną przesadą jest natomiast pogląd, że ten przepis tworzy domniemanie bezpośredniej inkorporacji prawa międzynarodowego do porządku

---

<sup>50</sup> Zob. K. Wójtowicz, Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym porządku prawnym według projektu Konstytucji RP, (w:) K. Działocha, A. Pułto (red.), Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego, Gdańsk 1998, s. 137–142; P. Sarnecki, Komentarz do art. 9, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, t. I, Warszawa 2016, s. 324; A. Syryt, Oddziaływanie prawa międzynarodowego na sądownictwo konstytucyjne w Polsce – perspektywa konstytucyjna, Warszawa 2019, s. 96.

<sup>51</sup> R. Szafarz, Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji, Państwo i Prawo 1998, nr 1, s. 4. Inaczej zob.: A. Wyrzomska, Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej konstytucji, Państwo i Prawo 1998, nr 4, s. 80.

<sup>52</sup> Por. S. Wrótkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 197.

<sup>53</sup> Zob. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4/A, poz. 42, pkt 5.5.

<sup>54</sup> Por. np. M. Masternak-Kubiak, Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym, Warszawa 1997, s. 16; C. Banasiński, Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.), Przegląd Prawa Europejskiego 1997, nr 2, s. 7; A. Wyrzomska, Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka, Warszawa 2006, s. 553.

krajowego<sup>55</sup>. Prawo międzynarodowe jest ciągle co do zasady systemem odrębnym od krajowego<sup>56</sup>. Pojęcie „przestrzegania prawa międzynarodowego” ma swoje granice. Tylko wyjątkowo odmienny status jednego z jego źródeł (traktaty ratyfikowane) punktowo określają inne przepisy Konstytucji.

Konstytucja zawiera też liczne odesłania do umów międzynarodowych (kształtowania prawa przez umowy) i różnicuje możliwość regulowania danych zagadnień w umowach i ustawach (zob. np. art. 25 ust. 4, art. 27, art. 55 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 2, art. 59 ust. 4, art. 116 ust. 2, art. 117, art. 229). Są to przypadki, w których ustrojodawca chciał odesłać do regulacji wynikającej z umowy międzynarodowej, i zrobił to bezpośrednio. Co więcej, w kilku wypadkach odesłał zarówno do regulacji ustawowej, jak i prawnomiędzynarodowej, co świadczy o tym, że odróżnia te źródła prawa i przypisuje im inne znaczenie.

Takie odesłanie także nie oznacza inkorporacji<sup>57</sup>. Z perspektywy tego przepisu, wskazana w nim umowa wcale nie obowiązuje jako prawo krajowe, ale jedynie znajduje zastosowanie w konkretnych sytuacjach<sup>58</sup>.

W sposób skonkretyzowany w Konstytucji RP umocowanie posiadają tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe. Są one wskazane w jej art. 87, który zawiera katalog źródeł prawa krajowego, jako jedno z nich<sup>59</sup>. Żadne inne z pozostałych źródeł prawa międzynarodowego nie jest w Konstytucji RP spozycjonowane *expressis verbis* jako źródło prawa krajowego<sup>60</sup>. W ten sposób art. 87 włącza prawo międzynarodowe, a dokładniej jedno z jego źródeł (umowy) i stanowi praktyczne odzwierciedleniem koncepcji monistycznej, zgodnie z którą zaciągając zobowiązanie w postaci (ratyfikowanej) umowy międzynarodowej państwo tworzy automatycznie prawo dla regulacji stosunków krajowych (inkorporacja)<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 16.

<sup>56</sup> Por. W. Czapliński, Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i polskiego prawa wewnętrznego w świetle przepisów Konstytucji z 1997 roku oraz orzecznictwa, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 62 i nast.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 147.

<sup>57</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r. (sygn. V SA 708/99, OSP 2000, nr 9, poz. 134), gdzie NSA nadał uprawnieniom wynikającym z Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźcy (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515) będącej jego zdaniem umową nieratyfikowaną, ale wiążącą RP, rangę uprawnień konstytucyjnych, ze względu na zawarte w art. 56 ust. 2 Konstytucji RP odesłanie do wiążących umów międzynarodowych. Zob. też: A. Wyrzywska, *op. cit.*, s. 603–606. K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 9 (w:) M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP, tom I, Komentarz do art. 1–87*, Warszawa 2016, s. 6.

<sup>58</sup> C. Berezowski, *op. cit.*, s. 223.

<sup>59</sup> A. Wyrzywska uznaje, że ten przepis ma skutek inkorporacyjny. Zob. A. Wyrzywska, *Skuteczność norm...*, *op. cit.*, s. 81.

<sup>60</sup> Nawet art. 91 ust. 3 Konstytucji określa sposób i warunki stosowania (wyłącznie stosowania) prawa stanowionego przez organy organizacji międzynarodowych (uchwał), a nie ich pozycję w systemie prawa krajowego.

<sup>61</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 150.



Technicznym dopełnieniem tego rozwiązania jest art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, który wprowadza warunki (ust. 1) i zasady (ust. 2) bezpośredniego stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych, już jako formalnego źródła prawa powszechnie obowiązującego. Wynika to z faktu, że przecież w takim przypadku samo włączenie do systemu krajowego nie wystarczy. Jeszcze trzeba ustalić rozwiązanie dla potencjalnego konfliktu normy międzynarodowej i krajowej<sup>62</sup>. W pierwszym kontekście (warunki) jest to wymóg ogłoszenia w Dzienniku Ustaw<sup>63</sup> i brak konieczności wydania ustawy w celu jej stosowania. Z kolei zasady bezpośredniego stosowania takich umów odnoszą się do sytuacji kolizyjnych, gdzie ich pierwszeństwo przed ustawami przypisane zostało wyłącznie normom pochodzącym wprawdzie z umowy ratyfikowanej, ale wyłącznie takiej, którą ratyfikowano za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie<sup>64</sup>. Nie jest więc to umocowanie hierarchizujące, ale określające pierwszeństwo stosowania (realizacji norm), czyli ich mocy prawnej<sup>65</sup>.

Art. 91 ust. 2 jest więc skonkretyzowaną formą obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego zawartego w art. 9 Konstytucji, powiązaniem wyłącznie z jednym rodzajem źródeł prawa międzynarodowego.

Taki układ wskazuje, że Konstytucja RP opiera się na obu rozwiązaniach teoretycznych. Ratyfikowane umowy międzynarodowe są w niej umocowane zgodnie z koncepcją monistyczną, aczkolwiek nie jest to czysty monizm kelsenowski, choć w doktrynie polskiej można znaleźć różne oceny tego rozwiązania<sup>66</sup>. Pozostałe źródła prawa międzynarodowego są oparte o koncepcję dualistyczną. Te ostatnie tworzą węzeł obligacyjny wyłącznie w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Nie są elementem prawa krajowego. Podlegają wykonaniu krajowemu, ale w zależności od charakteru zobowiązania może to być wykonanie poprzez przyjęcia krajowego aktu normatywnego lub aktu stosowania prawa. Oba muszą być przyjęte w procedurach krajowych.

---

<sup>62</sup> K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 9.

<sup>63</sup> Zasady ogłaszania reguluje art. 88 ust. 3 Konstytucji.

<sup>64</sup> W doktrynie pojawiają się czasem nietrafione koncepcje opierające pierwszeństwo umów ratyfikowanych bez zgody ustawowej o art. 9 Konstytucji RP lub specjalne rozumienie art. 188 pkt 3 Konstytucji RP jako „niewykluczającego traktowania umowy co najmniej na równi z ustawą” (zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 578). W mojej ocenie jest to błędne nie tylko ze względu na kwestie strukturalno-systemowe (istnienie normy szczególnej nie pozwala wywodzenia wniosku a contrario z innej normy o charakterze generalnym w celu omięcia normy szczególnej). Nie wolno też interpretować konstytucji w oparciu o reguły i cele innego systemu prawa (prawa międzynarodowego).

<sup>65</sup> R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 173.

<sup>66</sup> M. Muszyński, *op. cit.*, s. 44. W doktrynie można znaleźć skrajnie różne oceny w tej kwestii. Zob. A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 599; R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 114.

## 8. Umowy ratyfikowane jako źródło powszechnie obowiązującego prawa

Jeszcze w XX w. w Polsce obowiązywał pogląd, że prawo międzynarodowe obowiązuje wyłącznie w relacjach zewnętrznych państwa, a w porządku krajowym jest stosowane<sup>67</sup>. Konstytucja RP z 1997 r. zbliżyła do siebie zdecydowanie te oba systemy prawa. Jej szczegółowe konstrukcje spowodowały, że – przynajmniej część systemu prawa międzynarodowego, a mianowicie ratyfikowane umowy międzynarodowe – należy traktować jako element konstytucyjnego porządku prawnego państwa, a więc część prawa krajowego.

Oczywiście w tym kontekście powstaje pytanie, czy przepisy Konstytucji zajmują się relacją obowiązywania porządków, czy tylko stosowania? Art. 87 ust. 1 Konstytucji umieszcza ratyfikowane umowy międzynarodowe w katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Brzmi on:

Art. 87.

1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

W doktrynie w tym kontekście pojawiło się stanowisko, że w ten sposób Konstytucja dokonała inkorporacji tego źródła prawa międzynarodowego, a ratyfikowana umowa międzynarodowa stała się tym samym elementem obowiązującego prawa krajowego<sup>68</sup>.

Tej koncepcji staje jednak na przeszkodzie sama treść artykułu, który mówi, że wskazane w nim akty są „źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej”. Czy umowy stają się w ten sposób prawem krajowym<sup>69</sup>, czy tylko obowiązują powszechnie obok prawa wewnętrznego? Wątpliwości wzmacnia również art. 91 Konstytucji, który przecież nie uchyla obowiązywania ustaw sprzecznych z takimi umowami, a więc nie wchodzi wcale w obszar obowiązywania, ale nakazuje jedynie pierwszeństwo stosowania. Brzmi on:

Art. 91.

1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

<sup>67</sup> C. Berezowski, *op. cit.*, s. 218.

<sup>68</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Skuteczność norm...*, *op. cit.*, s. 79–80. Por. R. Szafarz, *op. cit.*, s. 4–5.

<sup>69</sup> Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 150.

Spłyca więc ewentualny konflikt. Może on sobie istnieć w nieskończoność, dopóki jeden ze skonfliktowanych aktów nie zostanie uchylony. Nie musi to jednak wcale nastąpić. Tym bardziej, że konflikt dotyczy przeważnie tylko pojedynczych norm.

W ten sposób można mieć wątpliwości, czy na podstawie art. 91 ust. 1 Konstytucji umowa ratyfikowana uległa przekształceniu w prawo krajowe<sup>70</sup>. Sam przepis używa zwrotu, że umowa „stanowi część krajowego porządku prawnego”. Ale z mocy samej reguły kolizyjnej nie może przecież dojść do przekształcenia. Nie wydaje się, aby doszło do tego również z perspektywy art. 87, który stanowi tylko katalog. Literalnie to umowa jako taka jest częścią porządku krajowego. Gdyby oprzeć się na inkorporacji oznaczałoby to, że umowa taka utraciłaby charakter prawnomiędzynarodowy. Eliminowałoby to potrzebę reguły kolizyjnej umieszczonej w ust. 2, bo automatycznie działałaby reguła *lex posterior derogat legi priori* na poziomie obowiązywania<sup>71</sup>. Wydaje się więc, że przepis jest prostym nakazem władczym do określonego postępowania.

## **9. Bezpośrednie stosowanie umów w Konstytucji RP**

Art. 91 Konstytucji ma jeszcze jedną ważną rolę. Otóż w ust. 1 wprowadza pojęcie bezpośredniego stosowania (ratyfikowanych) umów międzynarodowych<sup>72</sup>.

Taka konstrukcja realizuje dwie funkcje:

- 1) po pierwsze, działa w obszarze ustroju państwa, a konkretnie w ramach konstrukcji trójpodziału władzy<sup>73</sup>, gdzie rozdziela odpowiedzialność między władzę sądowniczą a ustawodawczą za egzekwowanie zgodnego z traktatami działania podmiotów krajowych, tak organów państwa (sądy, organy administracyjne), jak jednostek;
- 2) po drugie, pełni rolę podstawy prawnej umożliwiającej sądom i organom państwowym realizowanie swoich funkcji na podstawie umowy międzynarodowej. Gdyby nie inkorporacja, przepisy umowy międzynarodowej nie mogłyby być bezpośrednio stosowane. Nawet jeśli byłyby samowykonalne w prawie międzynarodowym. Nie pomogłaby nawet recepcja takiej umowy<sup>74</sup>.

Skutkiem jest rozróżnienie traktatów, które wymagają aktu władzy ustawodawczej, aby mogły być wykonywane przez sądy, od tych, które tego aktu

---

<sup>70</sup> Por. J. A. Winter, *op. cit.*, s. 430.

<sup>71</sup> Por. A. Wyrozumska, *Formy zapewniania skuteczności...*, *op. cit.*, s. 72.

<sup>72</sup> Warto zauważyć, że jest to konstrukcja treściowo podobna do rozwiązania art. 8 ust. 2 (bezpośrednie stosowanie Konstytucji).

<sup>73</sup> Por. C. M. Vazquez, *Treaty-Based Rights and Remedies of Individuals*, *Columbian Law Review* 1992, t. 92, s. 1128.

<sup>74</sup> Por. J. A. Winter, *op. cit.*, s. 431.

nie wymagają. Należy przy tym pamiętać, że w takiej ustawie krajowy ustawodawca może zobowiązanie międzynarodowe zmodyfikować. Ustawodawca dokonując modyfikacji może działać w sposób praktycznie nieograniczony. Może nawet usunąć kompetencję sędziów. Gdyby w ostateczności okazało się, że taka modyfikacja godzi w istotę zobowiązania to byłby to jedynie problem międzynarodowej odpowiedzialności państwa. Sądy nie mogłyby nic zrobić niż tylko wykonywać ustawę, bo sądy nie mogą same modyfikować ustawy modyfikującej traktat. Ewentualnie mogłyby skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, gdyby problem podlegał trybunalskiej kontroli.

Warto też podkreślić, że przepis z art. 91 Konstytucji nie realizuje natomiast funkcji ocennej *in abstracto*. Skoro bezpośrednio stosowanie dotyczy aspektu technicznego praw i obowiązków jednostek, to nie może być on uznawany jako wzorzec w zakresie konstytucjonalności, bo nie zawiera treści materialnej.

Sam art. 91 Konstytucji nie rozwiązuje natomiast najważniejszej rzeczy. Nie pozwala ocenić, czy konkretna umowa podlega lub nie podlega wykonaniu przez sądy bez potrzeby przyjęcia ustawy.

W tym miejscu należy przypomnieć, że samowykonalność traktatów, a właściwie ich bezpośrednio stosowanie w krajowym systemie prawnym jest uzależnione nie tylko od cechy norm, co – mam wrażenie – eksponuje się w literaturze. Przede wszystkim zależy to od istnienia rozwiązań konstytucyjnych, które taką formę wykonywania prawa międzynarodowego muszą dopuszczać. Innymi słowy, prawnomiędzynarodowa samowykonalność traktatów podlega ocenie prawa krajowego i już jako bezpośrednio stosowanie wynika wyłącznie z jego przychylności<sup>75</sup>. Detalicznie zależy natomiast od wielu różnych kwestii, tak politycznych (ustroju państwa, potrzeby chwili), jak i prawnych (np. tradycje prawnicze w kraju)<sup>76</sup>.

Konstytucja RP w tym zakresie jest przychylna prawu międzynarodowemu. Tym samym wprowadzony do niej art. 91 ust. 1 utrwała w praktyce teoretyczny podział na umowy bezpośrednio stosowane i na resztę umów, czyli takie, które bezpośrednio stosowane nie są, ale ich wykonanie zależy od aktu recepcyjnego. I choć w doktrynie rozróżnienie takie jest czasem kwestią kontrowersyjną, a nawet sporną, to jako konstrukcja konstytucyjna w polskim porządku prawnym jednoznacznie istnieje. Jego celem jest uniknięcie sytuacji prowadzących do naruszeń standardu prawa międzynarodowego poprzez eliminowanie pośredników w wykonywaniu umowy, a więc sprawienie, że co do zasady traktaty będą bezpośrednio egzekwowane w sądach na żądanie zainteresowanej jednostki, bez potrzeby dodatkowego działania legislacyjnego.

---

<sup>75</sup> Zob. K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 14.

<sup>76</sup> Por. *ibidem.*, s. 9.

Takie konstytucyjne sformułowanie pokazuje też, że w praktyce o bezpośredniej stosowalności umów rozstrzygają stosujące je organy krajowe<sup>77</sup>. Jak pokazują ostatnie sytuacje w Polsce, często jest to oparte na arbitralnej decyzji, a w efekcie absurdalne, bo powinno mieć umocowanie w regułach systemowych<sup>78</sup>.

## **10. Bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej jako obowiązek sądu**

Problem, jaki ujawnia się w tym przypadku, to brak w przepisie konstytucyjnym jednoznacznych kryteriów, wg których należałoby klasyfikować, jakie umowy ratyfikowane są dostępne dla bezpośredniego stosowania. Literalnie zapis z art. 91 Konstytucji pozwala na bezpośrednie stosowanie, chyba że stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. W ten sposób tworzy zasadę, że każda ratyfikowana umowa jest częścią porządku krajowego (obowiązuje) i jest stosowana bezpośrednio jak prawo krajowe (warunek – publikacja). Jest to obowiązek – domniemanie na rzecz bezpośredniego stosowania. Gdyby nie ta klauzula, ratyfikowane umowy międzynarodowe miałyby jedynie status prawa międzynarodowego tylko wykonywanego przez państwo (koncepcja dualistyczna). Art. 87 nadający umowie międzynarodowej ratyfikowanej status „źródła prawa powszechnie obowiązującego” nie wpłynąłby na ich krajowe wykonywanie.

Dlatego jeżeli traktat spełnia wskazane w art. 91 Konstytucji warunki bezpośredniego stosowania (ratyfikacja, publikacja), obowiązkiem sądu jest analiza, czy w danym przypadku dopuszczalne jest jego bezpośrednie zastosowanie<sup>79</sup>.

Jednak obowiązek ten nie jest oparty o dyskrejonalną swobodę sądu. Badając te kwestie sąd nie działa w próżni, ale w konstytucyjnych ramach zasady podziału i równowagi władzy. Decydując się na działanie, a więc podejmując się bezpośredniego zastosowania konkretnej umowy (normy), działa więc między dwoma granicami. Nie może przecież naruszyć konstytucyjnych uprawnień władzy ustawodawczej, a czasem nawet wykonawczej.

---

<sup>77</sup> R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 138.

<sup>78</sup> Zob.np. postanowienia Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia: 10 października 2021 r., sygn. I C 846/20 (s. 2); 11 października 2021 r., sygn. I Cz 311/21 p-1 (s. 2); 21 października 2021 r., sygn. I C 2121/15 (s. 4-5); 11 października 2021 r., sygn. I C 311/21 p-1 (s. 2-3), niepublikowane. Arbitralność (i błędność) oceny doskonale oddaje całościowo fragment uzasadnienia do postanowienia Izby Karnej SN o sygn. I KZ 29/21 kończący zawarty tam wywód (s. 29 in fine postanowienia).

<sup>79</sup> Por. C. M. Vazquez, *The Four Doctrines of Self-Executing Treaties*, *American Journal of International Law* 1995, t. 89, nr 4, s. 715.

Z kolei nie podejmując się takiego obowiązku, sam narusza prawa jednostki i deprecjonuje konstytucyjną pozycję sądów.

Dlatego w czasach, kiedy na poziomie sądowym dochodzi do sprzecznych ustaleń w tym zakresie<sup>80</sup>, celowe wydaje się uporządkowanie tych kwestii, tak w doktrynie, jak i w praktyce. W tym ostatnim przypadku sensowne byłoby sporządzenie listy obszarów aktywności państwa, w której można byłoby wyeksponować materie konstytucyjne należące do kompetencji władzy ustawodawczej, jak i te, które – po spełnieniu wymaganych standardów przez przepisy je regulujące – mogłyby być wykonywalne przez sądy bez potrzeby rozwinięcia legislacyjnego.

Warto sobie przy tym zadać pytanie, jak tego dokonać. Oczywiście, jest wiele umów, których materia jest jednoznaczna i wkraczanie w nią sądów wydaje się niemożliwe (szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa). Są jednak materie, w które sądy dziś wdzierają się bez większego zahamowania (ochrona środowiska). Problematyczne wydają się też kwestie niektórych umów z zakresu praw człowieka, mimo że ten obszar może się na pierwszy rzut oka wydawać do bezpośredniego stosowania sądowego wręcz stworzony, a umowy takie podaje się w dydaktyce prawa międzynarodowego jako przykład traktatów samowykonalnych.

Jedyną myślą, jaka się natychmiast narzuca, jest działalność ustawodawcy porządkująca *in concreto* kwestie wykonywania niektórych umów. Wynika to – jak się wydaje – z wyższej pozycji ustawodawcy jako organu współuczestniczącego w procesie ratyfikacji umów międzynarodowych (ratyfikacja za zgodą Sejmu), niż sądów, które je ewentualnie wykonują. Można też pomyśleć o stosownej uchwale Sądu Najwyższego tworzącej „doktrynę działania/wstrzymania się sądu”<sup>81</sup>. Dużą pomocą byłoby też odpowiednie procedowanie i odzwierciedlenie intencji władzy wykonawczej w danej umowie jako podmiotu negocjującego i zawierającego taką umowę. Wreszcie możliwe wydaje się również współdziałanie w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny, na bazie kontroli konstytucyjności praw jednostki, aczkolwiek byłoby to chyba możliwe jako działanie na marginesie zwykłego rozstrzygnięcia.

Oczywiście zwolennicy źle rozumianej niezależności sądów mogą podnieść zarzut ograniczania swobody trzeciej władzy. W tym kontekście należy jednak pamiętać, że problem bezpośredniego stosowania umów jest takim samym zagadnieniem konstytucyjnym jak inne, i to należącym do kwestii ustrojowej. A sądy działają w ramach konstytucyjnej równowagi władz, a nie wolności absolutnej. Z mocy Konstytucji są podległe także ustawom. Z kolei zbyt duża swoboda działania sądów powoduje najczęściej rozbieżności

<sup>80</sup> Por. np. wyrok SN z dnia 6 września 2017 r., sygn. I CSK 304/16 oraz postanowienie SN z dnia 16 września 2022 r., sygn. I KZ 29/21, czy postanowienie SN z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. IV KO86/21.

<sup>81</sup> Por. C. M. V a z q u e z, *op. cit.*, s. 695–723.

w ich zachowaniu, a wtedy prowadzi do naruszenia Konstytucji. Zapobiec temu mogą tylko ustawowe ramy.

## **11. Przesłanki indywidualne (związane z traktatem) blokujące bezpośrednie stosowanie**

Ukształtowanie art. 91 ust. 1 Konstytucji nie oznacza oczywiście, że stosowania ratyfikowanej umowy międzynarodowej w sądzie może żądać każda jednostka w każdym czasie. Już w samym przepisie znajdziemy konstytucyjne zastrzeżenie blokujące (zawieszające zasadę) poprzez uzależnienie jej stosowania od wydania ustawy.

Taka formuła zastrzeżenia jest dość szeroka. Literalne ujęcie pozwala na ocenę, że *de facto* swoboda decyzji w tej kwestii przypisana jest stronie umowy, czyli państwu. A więc zakłada swobodę państwa w kształtowaniu samowykonalności umowy. Państwo jest więc w stanie zablokować domniemanie. Pytanie brzmi, w jaki sposób może to zrobić?

Nawet pobieżna analiza podpowiada kilka rozwiązań, ale na pierwszym miejscu chodzi o takie ukształtowanie umowy (kształt norm), które uniemożliwią ich bezpośrednie stosowanie. Takie działanie znajduje oparcie w jednoznacznej woli stron (intencja, zamiar), która jest nie do podważenia.

Intencja stron umowy jest najważniejszą przesłanką oceną. Traktat z natury jest umową zawartą między dwoma państwami, a nie aktem legislacyjnym. Nie ma więc generalnego skutku sam z siebie wobec przedmiotu – celu, jaki ma zostać osiągnięty przez jego zawarcie, szczególnie, jeśli jego działanie odbywa się w obrębie terytorium państwa, a jego wykonanie zależy od suwerennej władzy jego stron<sup>82</sup>. W Polsce ta zasada jest częściowo złamana, ponieważ ratyfikowana umowa międzynarodowa jest też źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Jest więc *de iure* oraz *de facto* równoważna dla aktu krajowego (ustawy) i działa z własnej mocy po spełnieniu konstytucyjnych warunków. Oczywiście w tym miejscu trzeba zaznaczyć, że taka umowa staje się tym źródłem nie w drodze procesu legislacji, bo to nie organy ustawodawcze ją zawierają, ale władza wykonawcza. Sama ratyfikacja, nawet za zgodą wyrażoną w ustawie, jest jedynie formułą zastępczą. Formalną akceptacją a nie materialnym prawotwórstwem. Udział parlamentu w formie wyrażenia zgody w procesie wiązania się umową międzynarodową nie jest tożsamy z procedurą przyjmowania przez taki parlament aktów prawnych (ustaw), bo wyrażając zgodę na ratyfikację parlament nie ma wpływu na jej treść. Może tylko odmówić zgody, ale nie może modyfikować merytorycznej zawartości umowy. Po ratyfikacji traci nad umową kontrolę

---

<sup>82</sup> Por. C. M. Vazquez, Treaty-Based Rights and Remedies of Individuals, *Columbian Law Review* 1992, t. 92, s. 1128.

całkowicie, bo warunki jej zmian lub odstąpienia od niej, są już w pierwszym rządzie regulowane w prawie międzynarodowym. I zależą też zasadniczo od władzy wykonawczej (w Polsce od rządu i prezydenta)<sup>83</sup>.

Stąd uprawnione jest twierdzenie, że samo zastrzeżenie, że umowa ratyfikowana jest wykonywana bezpośrednio, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od przyjęcia ustawy, z perspektywy literalnej odsyła właśnie do intencji rządu, jako podmiotu zawierającego taką umowę<sup>84</sup>. Intencję tą rząd może wskazać przede wszystkim wprowadzając do umowy przepis wskazujący na konieczność wydania ustawy umożliwiającej wykonanie umowy, czy kształtującej lub konkretyzującej prawa i obowiązki jednostek. Rządziej może tu chodzić o doszukanie się tego zamiaru w dokumentach z negocjacji. Ważna jest też kwestia przyznania uprawnień do interpretacji takiej umowy. Jeśli jest tam skonkretyzowany podmiot, to krajowe organy stosujące (sądy) nie powinny same wywodzić z niego nieuprawnionych wniosków interpretując go w trakcie wykonywania w konkretnej sytuacji, w oparciu o wcześniejsze akty interpretacyjne (orzecznictwo)<sup>85</sup>.

Ale są też inne możliwości. O intencji może też świadczyć treść i struktura takiej umowy. Jeśli przepisy są adresowane do rządu – nie jest ona bezpośrednio stosowana, jeśli do jednostek – już prawdopodobnie tak, choć nie zawsze. Podobnie na intencję może wskazywać sposób określenia przedmiotu umowy poprzez poziom jego konkretyzacji. To umożliwi ocenę, czy przedmiot (treść) da się przypisać adresatowi. Także jeśli umowa zawiera klauzule generalne, których treść jest konkretyzowana (badana) w konkretnych przypadkach, to można ją stosować bezpośrednio w sądzie, chyba że właściwy jest organ wskazany w umowie. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Treść normatywna jej przepisów jest płynna, wywodzona poprzez orzecznictwo ETPC w indywidualnej sprawie. To tworzy tak szeroki poziom uznania w kwestii jak osiągnąć wskazany przepisem cel, że przekracza kompetencje sądów rozstrzygających w indywidualnej sprawie<sup>86</sup>. Podjęcie aktywności przez sąd stanowiłoby nie tylko naruszenie kompetencji ETPC,

<sup>83</sup> Zob. pkt 5.4.1. uzasadnienia do wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK 2022, seria A poz. 24.

<sup>84</sup> Por. J. J. Paust, *op. cit.*, s. 760–761. Choć są stanowiska, że chodzi tu o kwestie techniczne – bezpośredniość i jasność przepisów Zob. szerz. A. Capik, A. Łazowski, *op. cit.*, s. 13.

<sup>85</sup> Zgodnie z art. 32 Konwencji dotyczący właściwości Trybunału, ETPC jest upoważniony „(...) do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania niniejszej Konwencji i jej protokołów, które zostaną mu przedłożone na podstawie artykułów 33, 34, 46 i 47”. U. Karpenstein, F. C. Mayer, (w:) komentarz do art. 32 Konwencji, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, München 2022; por. J. Meyer-Ladewig, M. Nettesheim, S. v. Raumer, (w:) komentarz do art. 32 Konwencji, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Baden-Baden 2017.

<sup>86</sup> Kwestie te nie są typowe wyłącznie dla traktatów. Nt. zasad prawa i ich odróżniania od norm zob. szerz. S. Wróńska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 180–196.



który jako jedyny jest uprawniony do oceny, czy działanie państwa spełnia standard konwencyjny, ale też ingerencję w uprawnienia Sejmu, a więc naruszenie konstytucyjnego podziału władzy.

Należy jednak pamiętać, że przy braku jednoznacznej możliwości odczytania intencji, należy przy jej domniemywaniu uwzględniać też reguły konstytucyjne odnoszące się do wewnętrznych skutków traktatów.

Intencji stron nie wolno jednak bagatelizować, bo to intencja jest przeciwagą arbitralności orzecznictwa i utrzymuje jego jednolitość<sup>87</sup>. Ważność intencji stron podkreśla międzynarodowe orzecznictwo, począwszy od opinii Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie kompetencji sądów gdańskich. Czytamy tam: „*The intention of the Parties, which is to be ascertained from the contents of the agreement, taking into consideration the manner in which the agreement has been applied, is decisive*”<sup>88</sup>.

Poza tym należy pamiętać, że norma może spełniać w systemie prawa międzynarodowego warunki techniczne samowykonalności, ale zamiarem stron wcale nie będzie nadanie jej cechy bezpośredniego stosowania na forum krajowym.

## **12. Przesłanki systemowe blokujące bezpośrednio stosowanie umowy**

Nie jest wystarczające stanowisko, że jasność i precyzyjność przepisów oznacza, że umowa ratyfikowana nie wymaga ustawy dla swego wykonywania<sup>89</sup>. Nawet kiedy intencja jest jasna, a przepis jest jednoznaczny, na bezpośrednie wykonanie na podstawie art. 91 ust. 1 Konstytucji mogą wpłynąć negatywnie elementy wynikające z kształtu czy charakteru konstytucyjnego porządku prawnego.

W tym przypadku chodzi o sytuacje, kiedy:

- 1) po pierwsze, przedmiot umowy nie podlega ocenie sądu;
- 2) po drugie, celem traktatu jest osiągnięcie tego, co zgodnie z Konstytucją osiągnąć można jedynie w drodze ustawy (wyłączność ustawy);
- 3) po trzecie, w krajowym porządku prawnym (ustawy, umowy) nie ma przysługującego jednostkom prawa do wszczęcia postępowania przed sądem pozwalającego na wyegzekwowanie uprawnienia określonego traktatem.

Pierwsza z tych przeszkód opiera się o tzw. koncepcję przedmiotu leżącego poza oceną sądu. Zgodnie z nią ratyfikowane umowy międzynarodowe mogą być co do zasady wykonywane jako prawo przez sądy bez potrzeby

---

<sup>87</sup> R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 138.

<sup>88</sup> Opinia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 3 marca 1928 r., Jurisdiction of the Courts of Danzig, PCIJ Series B–No 15, s. 18.

<sup>89</sup> Zob. szerz. A. Capiak, A. Łazowski, *op. cit.*, s. 13.

uprzedniego implementującego aktu legislacyjnego z perspektywy istnienia prawa do sądu. Dotyczy to jednak tylko sytuacji, kiedy traktaty przyznają jednostkom prawa lub nakładają obowiązki. Natomiast nie ma to miejsca, kiedy traktat formułuje cele do osiągnięcia (normy programowe). Prawo, ewentualnie obowiązek dla jednostki powstanie wtedy dopiero poprzez przyjęcie stosownego aktu prawa krajowego<sup>90</sup>. Jeżeli traktat nie daje prawa jednej ze stron stosunku prawnego lub nie nakłada na nią obowiązku, aby traktowała drugą stronę w określony sposób, to nie tworzy tej pierwszej żadnego uprawnienia do bycia traktowanym w określony sposób<sup>91</sup>. Taki traktat nie jest egzekwowalny w sądach, a więc nie ma możliwości jego bezpośredniego stosowania. Przeciwnie rolą sądów jest egzekwowanie praw jednostek, a nie realizowanie zmaterializowanych w przepisach celów politycznych<sup>92</sup>. Kompetencja do egzekwowania prawa została konstytucyjnie przydzielona sądom jedynie w przypadkach nadających się do postępowania sądowego. Wynika to z trójpodziału władzy umocowanego w art. 10 Konstytucji. Przykładem tej sytuacji jest Europejska Karta Społeczna.

Przez sądy również nie może być bezpośrednio stosowany traktat regulujący przedmiot, który jest obwarowany konstytucyjnie przesłanką wyłączności ustawy<sup>93</sup>. Takie ustawowe zapisy mają bowiem rozwijać i konkretyzować przepisy konstytucyjne i zapewnić stosowanie Konstytucji. Przykładem takich przepisów konstytucyjnych są m.in. te, które w ustawach nakazują określić ustrój i organizację organów państwa. Oczywiście zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji, może w przyszłości zaistnieć sytuacja polityczna, w której ustawodawca stanie przed koniecznością rozważenia wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, która miałaby regulować materie objęte już obowiązującą regulacją ustawową, a nawet te, które są objęte przesłanką tzw. wyłączności ustawy<sup>94</sup>. Ale jeśli z mocy Konstytucji to wyłącznie Sejm ma kompetencję do osiągnięcia tego, co ustaliły podmioty zawierające traktat, to należy traktować traktat jako „niesamowytokonalny”. Związane z tym, zagwarantowane w Konstytucji „pośrednictwo wykonawcze”

<sup>90</sup> K. Skubiszewski, Wzajemny stosunek i związki między prawem międzynarodowym i prawem krajowym, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1986, nr 1, s. 8. Wg Konstytucji RP otwiera wtedy możliwość dokonania kontroli zgodności tak przyjętego aktu krajowego (ustawa) z traktatem (ratyfikowana umowa międzynarodowa).

<sup>91</sup> Por. C. M. Vazquez, *The Four Doctrines...*, *op. cit.*, s. 710–711.

<sup>92</sup> Por. *ibidem.*, s. 712–713; por. J. A. Winter, *op. cit.*, s. 430.

<sup>93</sup> Por. C. M. Vazquez, *The Four Doctrines...*, *op. cit.*, s. 718–719. M. Wiącek, komentarz do art. 89, (w:) *Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87–243*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, ak. 74.

<sup>94</sup> To ostatnie pojęcie, po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., rozumie się w ten sposób, że źródłem normy prawnej obowiązującej w Polsce powinna być ustawa (tj. bezpośrednio ustawa albo akt wydany na podstawie lub przy udziale ustawy). Zob. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. K 16/13, OTK ZU 2013, nr 9/A, poz. 135. Por. M. Wiącek, *op. cit.*, ak. 74 i przywołana tam literatura i orzecznictwo).

ustawy ochroni kompetencje Sejmu, którego rola nie zostanie spłycona wyłącznie do decyzji ratyfikacyjnej. Przy konstytucyjnej gwarancji wyłączności ustawy cel materialny nie może zostać osiągnięty ani poprzez samodzielne działanie władzy wykonawczej w przyjęcia drodze traktatu, ani tym bardziej w drodze orzekania na podstawie norm bezpośrednio stosowanych przez sąd. Dla wykonania takiego traktatu, zawsze jest konieczne uchwalenie aktu ustawowego, a równoległa droga sądowa jest wykluczona. I ten brak możliwości bezpośredniego stosowania także nie zależy od woli stron. Traktat znów jest niesamowytym z uwagi na braki konstytucyjne w kompetencjach podmiotów go zawierających. I znów, choć w innym kontekście, chodzi o konstytucyjny trójpodział władzy. W świetle Konstytucji RP, ta kategoria dotyczy np. kwestii budżetowych, kształtu wymiaru sprawiedliwości, spraw karnych, ekstradycji itp.

Kolejną przesłanką blokującą bezpośrednie stosowanie jest tzw. doktryna braku prawa do wszczęcia postępowania<sup>95</sup>. Chodzi to o kwestię przedmiotu traktatu. Brak możliwości bezpośredniego stosowania przed sądami wiąże się z brakiem prawa procesowego jednostek do wszczęcia postępowania.

Co do zasady, jednostki prywatne mogą wszcząć postępowanie przed sądem, by doprowadzić do wykonania postanowienia traktatowego tylko wtedy, gdy mają one prawo do wszczęcia postępowania. W tym konkretnym przypadku nie chodzi o poszukiwanie takiego prawa w treści traktatu, bo większość traktatów z zasady zawiera standardy materialne i nie formułuje prawa do ich dochodzenia. Takie prawo może mieć źródło w aktach innych niż sam traktat. Chodzi tu o sytuację, kiedy jednostka może żądać w sądzie wykonania traktatu za pomocą form umożliwiających wszczęcie postępowania w oparciu o przepisy ustawowe, które uprawniają do wniesienia pozwu. One muszą być w systemie prawa. Dopiero jeśli tego nie ma, takie prawo do wszczęcia musi wyraźnie przewidywać sam traktat.

Przykładem odnoszącym się do takiej sytuacji jest choćby prawo do sądu zagwarantowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Pomijając inne konteksty pozwalające wątpić w możliwość uznania przepisu z art. 6 EKPC za możliwy do bezpośredniego stosowania przed sądami krajowymi, nie istnieje w krajowym katalogu praw żadne prawo jednostek do jego dochodzenia. To jest jedynie standard konstytucyjny i konwencyjny. W pierwszym przypadku jednostka może go dochodzić w drodze skargi konstytucyjnej, w drugim podlegający kontroli dopiero na poziomie ETPC.

Państwo może wpływać na ten kontekst, np. kształtując (rozszerzając lub ograniczając) zakres przedmiotowy poszczególnych procedur (np. pojęcie sprawa cywilna)<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> C. M. Vazquez, *op. cit.*, s. 719–722.

<sup>96</sup> Może to robić ustawodawca albo Trybunał Konstytucyjny. Zob. np. wyrok TK z dnia 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, OTK ZU 2017, nr A, poz. 64 (pojęcie sprawy cywilnej).

### 13. Zakończenie

Relacje prawa międzynarodowego i prawa krajowego to skomplikowany obszar. Perspektywy koegzystencji krzyżują się w wielu płaszczyznach, stąd potencjalne możliwości powstawania konfliktów, które mogą skutkować naruszeniem zobowiązań międzynarodowych, a więc otworzyć pole odpowiedzialności państwa.

Sam sposób wykonywania międzynarodowych zobowiązań należy do wyłącznych kompetencji państwa. Liczy się jedynie osiągnięcie określonego efektu. Konsekwencją tego jest z kolei swoboda państwa w kształtowaniu statusu prawa międzynarodowego w porządku krajowym (konstytucyjnym). Stąd na świecie funkcjonuje wiele praktycznych metod i rozwiązań.

W Polsce dominującą metodą jest recepcja, mająca swe umocowanie w koncepcji dualistycznej. Opiera się ona o ustawę wykonującą prawo międzynarodowe, głównie umowy i normatywne uchwały organizacji międzynarodowych, ale i ewentualnie wyroki międzynarodowych trybunałów. Rozwiązanie takie odgrywa bardzo ważną rolę. Chodzi w nim o to, aby wprowadzanie międzynarodowych zobowiązań w granice państwowego porządku prawnego nie odbywało się poza Sejmem. Transformując prawo międzynarodowe do prawa wewnętrznego, Sejm wybiera najbardziej korzystną formę osiągnięcia efektu.

Jedynie umowy ratyfikowane podlegają inkorporacji. I rzeczywiście w tym przypadku kontrola sejmowa jest dużo skromniejsza. Dlatego ważne są pewne technikalnia – choć umowa ratyfikowana jest w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa powyżej ustawy, to taka wyższość ujawnia się wyłącznie poprzez pierwszeństwo w sferze bezpośredniego stosowania. I to tylko w przypadku, jeśli jest ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie. Swoją teoretyczną wyższość hierarchiczną w obszarze obowiązywania umowa ratyfikowana (tu także ta ratyfikowana bez zgody wyrażonej ustawą) może egzekwować wyłącznie poprzez instrument konstytucyjnej kontroli (art. 193).

Powód takiego konstytucyjnego uporządkowania poprzez zawieszenie rozwiązań między dualizmem a monizmem jest prosty. Skoro umowy międzynarodowe zawiera rząd, a ratyfikuje prezydent, to jakieś minimum bezpieczeństwa, demokracji i legitymizacji musi być zapewnione. Z tym wiąże się szczególnie duża rola dualizmu w kształcie Konstytucji RP i ustaw jako aktów wykonujących zobowiązania międzynarodowe.

Potwierdza to także wniosek odnoszący się do przepisu o bezpośrednim stosowaniu umowy. Wydawałoby się, że takie rozwiązanie stworzono, aby omijać władzę ustawodawczą i wykonawczą, a jednak zawarte w art. 91 ust. 1 Konstytucji zastrzeżenie ustawowe otwiera tak naprawdę Sejmowi możliwość przeciwdziałania nadmiernej aktywności sądów i kontrolowania jej granic. Tylko Sejm z tego nie korzysta.

Obok zastrzeżenia ustawowego są też dwie grupy warunków, jakie muszą spełnić umowy, aby miały zdolność bezpośredniego stosowania. Chodzi o jakość konstrukcyjną ich przepisów, jak i kształt systemu prawnoustrojowego państwa. Pierwsza z grup jest oczywista. W przypadku drugiej, jej znaczenie pomija się. Warto jednak pamiętać, że sądy – stosujące bezpośrednio takie umowy, nie działają w próżni, ale w ramach systemu. Nie mogą więc wykonywać swego uprawnienia, nawet konstytucyjnego, sprzecznie z innymi zasadami konstytucyjnymi. Szczególnie konstruującymi cały system.

## **Bibliografia**

1. Banasiński C., Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.), *Przegląd Prawa Europejskiego* 1997, nr 2.
2. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
3. Bartolini G, A Universal Approach to International Law in Contemporary Constitutions: Does It Exist? *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 2014, t. 3, nr 4.
4. Berezowski C., Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego, *Państwo i Prawo* 1964, nr 7–8.
5. Bogdandy A. von, Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: on the Relationship between International and Domestic Constitutional Law, *Journal of International Constitutional Law* 2008, t. 6.
6. Buergenthal Th., Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law, 235 *Recueil des Cours* 1992 (IV), t. 235.
7. Burca G. de, Gerstenberg O., The Denationalization of Constitutional Law, *Harvard International Law Journal* 2006, t. 47.
8. Capik A., Łazowski A., Komentarz do art. 91, M. Safjan, K. Bosek (red.), *Konstytucja RP, tom 2, Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
9. Czaplinski W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa, 1999.
10. Czaplinski W., Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i polskiego prawa wewnętrznego w świetle przepisów Konstytucji z 1997 roku oraz orzecznictwa, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
11. Daranowski P., Norma samow wykonalna w krajowym porządku prawnym. *Przegląd Stosunków Międzynarodowych* 1987, nr 2.
12. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
13. Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999.
14. Gilas J., *Systemy normatywne w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa–Poznań–Toruń 1981.

15. Grabowski P. J., W sprawie zakresu temporalnego obowiązywania prawa, *Państwo i Prawo* 2004, nr 4.
16. Karpenstein U., Mayer F. C., komentarz do art. 32 Konwencji, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, München 2022.
17. Kelsen H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen 1920.
18. Kotowski A., *Stosowanie prawa na tle fenomenu prawa*, (w:) A. Kotowski (red.), *Wybrane zagadnienia teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2021.
19. Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
20. Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
21. Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
22. Meyer-Ladewig J., Nettesheim M., Raumer S. von, komentarz do art. 32 Konwencji, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Baden–Baden 2017.
23. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012.
24. Muszyński M., Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE, *Prokuratura i Prawo* 2022, nr 7–8.
25. Muszyński M., Konstytucja RP a prawo międzynarodowe – spór o pierwszeństwo w pluralistycznym porządku prawnym, *Consilium Iuridicum* 2022, nr 1–2.
26. Muszyński M., *Przejęcie majątków niemieckich po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*. Bielsko–Biała 2003.
27. Nollkaemper A., *Rethinking the Supremacy of International Law*, Amsterdam Center for International Law, Working Papers 2009.
28. Paust J. J., *Self-Executing Treaties*, *American Journal of International Law* 1988, t. 82, nr 4.
29. Peters A., *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*, *Vienna Online Journal on International Constitutional Law* 2009, t. 2.
30. Pietrzykowski T., *Temporalny zakres stosowania prawa*, *Państwo i Prawo* 2003, nr 4.
31. Rivier A., *Lehrbuch des Völkerrechts*, Stuttgart 1899.
32. Sarnecki P., Komentarz do art. 9, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
33. Skubiszewski K., *Konflikt normy krajowej z międzynarodową*, *Państwo i Prawo* 1979, nr 12.
34. Skubiszewski K., *Prawo PRL a traktaty*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1972, nr 3.

35. Skubiszewski K., Wzajemny stosunek i związki między prawem międzynarodowym i prawem krajowym, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1986, nr 1.
36. Sołtys E., Relacja zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, *Europejski Przegląd Sądowy*, czerwiec 2022.
37. Story J., *Story in his Commentaries on the Constitution of the United State*, Boston 1833, t. III.
38. Syryt A., *Oddziaływanie prawa międzynarodowego na sądownictwo konstytucyjne w Polsce – perspektywa konstytucyjna*, Warszawa 2019.
39. Szafarz R., Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji, *Państwo i Prawo* 1998, nr 1.
40. Szyszkowski W., *Traktaty a prawo wewnętrzne w systemie prawnym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Toruń 1964.
41. The Supremacy Clause, U.S. CONST. Art. VI, cl. 2.
42. Triepel H., *Völkerrecht und Landesrecht*, Lipsk 1899.
43. Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
44. Vazquez C. M., *Treaty-Based Rights and Remedies of Individuals*, *Columbian Law Review*. 1992, t. 92.
45. Vazquez C. M., *Treaty-Based Rights and Remedies of Individuals*, *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper No. 12–102*.
46. Verdross A., *Verfassung der Völkerrechtlichergemeinschaft*, Wien–Berlin 1926.
47. Wiącek M., komentarz do art. 89, (w:) *Konstytucja RP*, t. II, Komentarz do art. 87–243, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
48. Winter J. A., *Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law*, *Common Market Law Review* 1972, nr 9.
49. Wójtowicz K., *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym porządku prawnym według projektu Konstytucji RP*, (w:) K. Działocha, A. Pułto (red.), *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1998.
50. Wójtowicz K., komentarz do art. 9 (w:) M. Safjan L. Bosek, *Konstytucja RP*, tom I, Komentarz do art. 1–87, Warszawa 2016.
51. Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teoria prawa*, Poznań 2001.
52. Wyrozumski A., *Formy zapewniania skuteczności prawa międzynarodowego w porządku krajowym*, (w:) M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997.
53. Wyrozumski A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
54. Wyrozumski A., *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej konstytucji*, *Państwo i Prawo* 1998, nr 4.

## Constitutional limits of direct application of an international treaties by courts in Poland

### Abstract

*The article deals with the issue of direct application of international treaties. The analysis is conducted against the background of and with reference to the Polish constitutional regulations.*

*From the perspective of international law, there is one possible nature of relations between it and national law – international law claims its primacy as regards the fulfilment of obligations arising therefrom. It does not care about the details which aim at the said fulfilment or about the possible collision between those obligations and national law. What matters to it is the attainment of the result, i.e. the fulfilment of an international obligation. This is not the case from the perspective of national law. There is not one principle in that context, but there exist many correlations, which depend on a specific case (the context of an obligation, the kind of the source of international law, the form of the constitutional system, etc.). This leads to a number of contradictions. One of the solutions aiming to avoid them is the direct application of an international treaty, an institution existing in international law and in national constitutions of many states. Its purpose is to enable individuals to directly pursue their claims arising from international law before the court. We find such a solution also in the Constitution of the Republic of Poland. Its Article 91(1) determines under what conditions this is possible. These are: Poland becomes bound by a treaty by way of ratification, a treaty is published in the Official Journal of Laws and there is no statutory proviso (the application is not conditional upon the enactment of a statute).*

*One tends to forget that, alongside the conditions literally indicated in the Constitution, there exist implicit conditions. What is meant here is the constructional quality of the provisions contained in such a treaty (specificity, clarity and unambiguity) as well as the form of the state's legal and political system. One should particularly bear in mind the latter issue. Courts – directly applying ratified international treaties – do not act in a void, but within the framework of the state's political and legal system. Thus, they may not exercise their competence, even one of a constitutional nature, in breach of other constitutional principles, including above all the principle of the division of power.*

### Key words

*Applicability of law, application of law, domestic law, international law, Constitution, international treaty, direct application, conflict of laws, priority of application, legal and constitutional system.*