

ELFATIH DALIL

PROBLEMATYKA NIEWAŻNOŚCI UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH ZE WZGLĘDU NA NARUSZENIE PRAWA WEWNĘTRZNEGO

1. WSTĘP

W związku z pojawieniem się ostatnio w praktyce polskiej kilku głosów zarzucających niezgodność z prawem wewnętrznym niektórych umów międzynarodowych, których Polska jest stroną¹ oraz uchwaleniem Konstytucji RP z 20 kwietnia 1997 r., której regulacje pozwalają Polsce wywiązać się w znacznym stopniu ze zobowiązań wynikających z art. 27 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.², wydaje się, że jest właściwy moment przedstawienia kilku refleksji oraz analizy relacji między prawem wewnętrznym a nieważnością umów międzynarodowych w myśl art. 46 Konwencji Wiedeńskiej.

Problematyka nieważności umów międzynarodowych w ogólności należy do tych zagadnień prawa traktatów, które są nie tylko skomplikowane pod względem prawnym, ale także dyskretne i drażliwe z punktu widzenia mających z nimi do czynienia państw³.

Negatywna odpowiedź na pytanie – jak to określa J. Sandorski – czy zgoda na zawarcie umowy została prawidłowo podjęta i rzeczywiście wyrażona, może wywołać dwojakiego rodzaju reakcje pokrzywdzonego państwa. Państwo takie – pisze dalej J. Sandorski – mając na względzie racje polityczne może zataić wykryte nieprawidłowości. Alternatywą takiego zachowania jest – zdaniem tego autora – ich ujawnienie i podjęcie kroków zmierzających do unieważnienia umowy. Pierwszy rodzaj reakcji może być

¹ Por. J. Wisłocki, *Konkordat polski. Tak czy nie?*, Poznań 1993; tegoż, *Konkordat kościelnych przywilejów*, „Wprost” nr 32, z 8.08.1993, s. 23 - 25; tegoż, *Wątpliwości wobec Konkordatu*, PiP 49[1994], nr 7 - 8, s. 13 - 18; M. Pietrzak, *Nowy Konkordat polski*, PiP 44[1994], nr 1, s. 15 - 28; F. Siemiński, *Czy Konkordat jest potrzebny*, „Dziś” 1994, nr 12, s. 50; R. M. Małajny, *Państwo a Kościół w Konstytucji III RP [refleksje aksjologiczne]*, PiP 50[1995] oraz zob. wypowiedź posła R. Zająca – Sprawozdanie Stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu z dnia 21 - 23 czerwca 1995 r. Załącznik nr 2 – Interpelacje i zapytania, s. 9. Por. także *Sprawa uzbrojenia śmigłowca Huzar*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 288, s. 6; Zob. także Posiedzenie Komisji SPC z dnia 18.01.2000 r. – Stanowisko Komisji dotyczące Informacji Rady Ministrów w sprawie przeglądu zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (druk nr 1413).

² Przyjęta 79 głosami za, przy 19 głosach wstrzymujących się. Wymagała 35 ratyfikacji dla wejścia w życie, weszła w życie 27.07.1980 r. Polska stała się stroną KPT w 1990 r., Konwencja weszła w życie w stosunku do Polski 1.08.1990 r., Tekst Konwencji patrz, Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439, załącznik. Stronami KPT jest większość państw Europy Zachodniej, Rosja od 1986 r. Stany Zjednoczone nie są stroną Konwencji – art. 27 postanawia, że strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu.

³ Szczegółowe omówienie zagadnień dotyczących nieważności umów międzynarodowych przedstawił J. Sandorski w *Nieważność umów międzynarodowych*, Poznań 1978; zob. także T. O. Elias, *The Modern Law of Treaties*, 1974; S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, rozdz. IX; I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed., 1984.

spowodowany niechęcią do pogorszenia stosunków z innymi państwami-stronami umowy, a także obawą o kompromitację własnych organów uczestniczących w zawieraniu umowy⁴.

Celem niniejszego artykułu jest zwięźle przedstawienie zagadnień związanych z problematyką nieważności umów międzynarodowych w ujęciu art. 46 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. oraz zwrócenie uwagi na niebezpieczeństwa, które mogą zagrażać stosunkom międzynarodowym w razie niewłaściwego powoływania się na ten artykuł.

Obraz omawianej problematyki byłby niepełny bez przedstawienia go w świetle praktyki i orzecznictwa międzynarodowego zarówno przed, jak i po wejściu w życie Konwencji Wiedeńskiej (o prawie traktatów) oraz opracowań dokonanych w Komisji Prawa Międzynarodowego. W niniejszym artykule przedstawione zostaną w kolejności: nieważność umów międzynarodowych ze względu na naruszenie norm dotyczących kompetencji organów państwowych w świetle nauki prawa międzynarodowego, nieważność umów międzynarodowych ze względu na naruszenie norm dotyczących kompetencji organów państwowych w świetle praktyki i orzecznictwa międzynarodowego przed Konwencją Wiedeńską, problematyka nieważności umów międzynarodowych sprzecznych z postanowieniami prawa wewnętrznego dotyczącymi kompetencji zawierania umów w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego oraz problematyka nieważności umów międzynarodowych sprzecznych z postanowieniami prawa wewnętrznego dotyczącymi kompetencji organów państwowych do zawierania umów po wejściu w życie Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. w orzecznictwie międzynarodowym i praktyce państw (ze szczególnym uwzględnieniem praktyki polskiej).

Ze względu na fakt, iż problematyka poruszona w artykule jest ściśle związana z problematyką relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego, zacznę od spojrzenia na tradycyjne zagadnienia dotyczące relacji między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym, które pozwoli lepiej zrozumieć omawianą tematykę.

2. RELACJA MIĘDZY PRAWEM MIĘDZYNARODOWYM A PRAWEM WEWNĘTRZNYM W ŚWIETLE NAUKI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Zrozumienie relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego jest często utrudnione przez niewygasającą dysputę między zwolennikami koncepcji monistycznej i dualistycznej⁵. Problem ten wywołuje w literaturze, począwszy od ukazania się w roku 1899 książki H. Triepla pt. *Völkerrecht*

⁴ J. Sandorski, op. cit., s. 6.

⁵ Zob. A. La Pergola, *Relacje między prawem krajowym a międzynarodowym: tradycyjne problemy i nowe trendy*, w: *Relacje między prawem międzynarodowym a prawem krajowym*, Materiały Seminarium UniDem w Warszawie, 19 - 21 maja 1993 r., Poznań 1994.

und Landesrecht, ożywioną dyskusję i jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii prawa międzynarodowego⁶.

Od tamtego czasu w badaniach relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego, rozwinęły się w doktrynie dwie teorie: monistyczna i dualistyczna.

Teoria monistyczna. Zgodnie z tą teorią prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne tworzą jeden system prawny, w którym normy pozostają względem siebie w porządku hierarchicznym. W zależności od sposobu ustalenia hierarchii między normami wyróżnia się monizm z prymatem prawa wewnętrznego i monizm z prymatem prawa międzynarodowego.

Pierwszy z tych kierunków wykształcił się w nauce niemieckiej pod wpływem Hegla. Jego zwolennicy (Zorn, Larson, Schmitt) traktują prawo międzynarodowe jako zewnętrzne prawo państwowe podporządkowane państwu i niezdolne do krępowania jego działania. Koncepcja monizmu z prymatem prawa wewnętrznego została skompromitowana z uwagi na posługiwanie się nią przez narodowosocjalistyczną doktrynę prawa międzynarodowego⁷.

Teoria monizmu z prymatem prawa międzynarodowego została wyrażona w pracach szkoły wiedeńskiej i do dziś cieszy się pewnym uznaniem w doktrynie. Wedle stanowiska jej najbardziej znanego przedstawiciela, H. Kelsena, wszystkie istniejące normy prawne stanowią jedność, w obrębie której prawo międzynarodowe jest wyższym porządkiem prawnym w stosunku do każdego porządku krajowego, w związku z czym ogranicza swobodę działania państwa. Nieco osłabiony wariant monizmu z prymatem prawa międzynarodowego reprezentuje A. Verdross, który – utrzymując pogląd o jedności systemu prawa – dopuszcza możliwość kolizji między normami prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego⁸.

Teoria dualistyczna. Ogólne założenia tej teorii zostały wyłożone przez H. Triepla w wyżej wymienionej pracy pt. *Völkerrecht und Landesrecht (Prawo międzynarodowe wewnętrzpaństwowe)*. Według niego prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne stanowią nie tylko dwie odrębne gałęzie, lecz dwa całkowicie odrębne systemy, różniące się między sobą przedmiotem regulacji i źródłami. Inny zwolennik teorii dualistycznej – D. Anzilotti – podkreślał, że ani normy prawa wewnętrznego nie mogą być wyprowadzane z prawa międzynarodowego, ani też odwrotnie. Jego zdaniem ze względu na odrębność norm nie jest możliwa kolizja między nimi. Przedstawiciele dualizmu uważają, że normy prawa międzynarodowego mogą uzyskać moc obowiązującą w porządku wewnętrznym w drodze transformacji.

Teoria dualistyczna – jak to słusznie piszą R. Bierzanek i J. Symonides – jest bliższa rzeczywistości, choć i ona zawiera tezy nie znajdujące w niej pokrycia. Tak jest w przypadku tezy o niemożliwości bezpośredniej kolizji między normami prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego lub twierdzenia o całkowitej odrębności obu systemów prawa. W nauce polskiej

⁶ Zob. L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1977, s. 37.

⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1992, s. 20.

⁸ Ibidem, s. 20.

stanowisko bliskie koncepcji dualistycznej zajął C. Berezowski stwierdzając, że prawo międzynarodowe jest dla prawa krajowego (wewnętrznego) prawem obcym i że normy prawa międzynarodowego mogą być tylko stosowane, lecz nie mogą obowiązywać w obrębie państwa⁹.

Mając na uwadze specyfikę prawa międzynarodowego należy potwierdzić, że prawo to nie dostarcza adresatom norm prawnych żadnych wskazówek odnośnie do sposobu ich stosowania, pozostawia państwu zupełną swobodę wyboru właściwej metody czy techniki implementacyjnej. Również ustanawiając swoją nadrzędność wobec systemu prawa wewnętrznego, prawo międzynarodowe pozostawiło państwu swobodę wyboru metody implementacji tej zasady w porządku krajowym¹⁰.

Uwaga o braku wskazówek dotyczy także relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Dlatego nie istnieje jednolita praktyka dotycząca kwestii, jak państwo ma interpretować prawo międzynarodowe w jego krajowym systemie prawnym. Należy więc w tym miejscu podkreślić, że – jak pisze T. Gilas – każde państwo samo może uregulować zagadnienie stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego¹¹.

We współczesnych stosunkach międzynarodowych wzrost znaczenia, a także zakresu przedmiotowego reglamentacji prawnomiędzynarodowej, uważany jest za najbardziej znamienity element w ewolucji prawa międzynarodowego i wewnętrznego obecnego stulecia¹². Wzrost ten bez wątpliwości miał bezpośredni wpływ na znaczenie dualizmu i monizmu. Warto podkreślić, iż ekspansja norm międzynarodowych i zarazem otwartość norm prawa krajowego na porządek prawnomiędzynarodowy stały się przyczyną weryfikacji poglądów tworzących klasyczne systemy monistyczne i dualistyczne, dopuszczając wzajemne przenikanie się elementów obu modeli¹³.

Na znaczenie monizmu i dualizmu dla zrozumienia współczesnej relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego zwrócił uwagę także K. Skubiszewski. Pisał on: „Układ sił uległ istotnym zmianom; wydaje się jednak, że interpretacja dualistyczna, w mniej już ortodoksyjnym, a bardziej umiarkowanym ujęciu, wciąż jeszcze lepiej oddaje relacje między prawem międzynarodowym a prawem krajowym. Wersji monizmu opartej na prymacie prawa krajowego nie dałoby się już dziś obronić. Wersja oparta na prymacie prawa międzynarodowego znajduje natomiast nowe argumenty. Jednym z nich i to niebagatelnym, może być właśnie prawo wspólnotowe z jego pierwszeństwem przed prawem krajowym”¹⁴.

⁹ Ibidem, s. 21.

¹⁰ A. Wyrozumska, *Formy zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu w porządku krajowym*, w: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, praca zbiorowa pod red. A. Kruk, Warszawa 1997, s. 57.

¹¹ J. Golas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 107.

¹² R. Bierzanek, J. Menkes, *Konsekwencje dla Polski ewolucji prawa międzynarodowego*, „Studia i Materiały PISM” 1991, nr 16.

¹³ A. la Pergola, *The Relationship between International and Domestic Law: Traditional Problems and New Trends*, Council of Europe Press, 1994, s. 4.

¹⁴ Por. K. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe w prawnym porządku państwa*, w: *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, red. A. Wasilkowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 16 - 25 oraz A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, w: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, praca zbiorowa pod red. A. Kruk, Warszawa 1997, s. 15.

Mówiąc o współczesnym prawie międzynarodowym, którego rola w dobie integracji ekonomicznej i wolniej postępującej integracji politycznej ciągle rośnie, należy zwrócić uwagę na fakt, iż w ostatnim dziesięcioleciu w wielu porządkach konstytucyjnych, zwłaszcza państw europejskich, pojawiło się ciekawe zjawisko wzrastającego znaczenia instrumentów międzynarodowych w tworzeniu i stosowaniu prawa krajowego. Dotyczy to w szczególności tych dziedzin życia, w których państwo zaczyna tracić zupełną swobodę działania i w których z całą mocą ujawniają się współzależności międzynarodowe. Chodzi tu więc np. o ochronę środowiska naturalnego, o ogólne, a nieraz nawet szczegółowe (jak w przypadku państw należących do Wspólnoty Europejskiej) rozwiązania gospodarcze czy wreszcie o ochronę praw człowieka¹⁵.

3. NIEWAŻNOŚĆ UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH ZE WZGLĘDU NA NARUSZENIE NORM DOTYCZĄCYCH KOMPETENCJI ORGANÓW PAŃSTWOWYCH W ŚWIETLE NAUKI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Kłopotliwe rozbieżności zdań w nauce prawa międzynarodowego co do relacji między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym znalazły swoje mocne odbicie w problematyce nieważności umów międzynarodowych, ze względu na naruszenie norm prawa wewnętrznego. Problem ten – jak będzie mowa w dalszej części artykułu – nie ułatwił zadania kodyfikatorom prawa umów międzynarodowych. Stanęli oni przed dylematem: jakie stanowisko nauki przyjąć za bardziej adekwatne dla wymogów współczesnych stosunków międzynarodowych¹⁶.

Większość autorów przedstawia to zagadnienie w sposób uproszczony. W. Czapliński i A. Wyzomska piszą, że „autorzy, przyjmując dualistyczną konstrukcję zależności zachodzących między dwoma systemami (np. D. Anzilotti) przeczą jakimkolwiek wpływowi prawa wewnętrznego na ważność międzynarodowych aktów prawnych. Traktat zawarty z pogwałceniem procedur konstytucyjnych pozostaje ważny w płaszczyźnie międzynarodowej. Według nich moniści idą znacznie dalej, np. G. Scelle przydaje normom konstytucyjnym państwa walor prawny w porządku międzynarodowym. Parlament (w związku z *dedoublement fonctionnel* – czyli podwójną funkcją państw – twórców prawa międzynarodowego i ich egzekutorów) wykonuje jego zdaniem, wręcz kompetencje międzynarodowe w celu wypełnienia procedury zawarcia traktatu. Normy konstytucyjne dotyczące zawarcia traktatu są zatem normami międzynarodowymi, chociaż nie powstały w drodze umowy międzynarodowej. Naruszenie tych norm jest naruszeniem prawa międzynarodowego. Uważają także, że inni autorzy pozostawiają z boku problemy teoretyczne, szukając rozwiązania pragmatycznego. Akcentują jednak, że ewentualne unieważnienie umowy zawartej z pogwałceniem

¹⁵ C. Mik, *Zagadnienia przychylności porządku konstytucyjnego wobec międzynarodowych norm praw człowieka*, „Toruński RPCP” 1992, z. 1, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1993, s. 6.

¹⁶ J. Sandorski, op. cit., s. 37.

wymogów proceduralnych prawa wewnętrznego dotyczyć może tylko przypadków ewidentnego naruszenia norm o podstawowym znaczeniu”¹⁷.

Inni autorzy omawiają to zagadnienie szerzej. Tak uczynił J. Sandorski¹⁸, który dokonał analizy argumentów przedstawicieli jednej i drugiej koncepcji. Według niego różnice poglądów wiążą się z powstaniem dwóch odmiennych koncepcji, które do dziś rywalizują między sobą o prymat w dziedzinie rozstrzygania problemów powstałych na tle wzajemnego stosunku prawa wewnętrznego do prawa międzynarodowego.

Pierwszą koncepcję – pisze dalej J. Sandorski – określić można mianem koncepcji formalnej, zaś drugą, która wykształciła się nieco później, ale nie zdołała zdominować pierwszej, nazywa się koncepcją ekscepcji konstytucyjnej.

Koncepcja formalna w zasadzie opiera się na założeniu, że ważność umowy międzynarodowej powinna być oceniana wyłącznie na podstawie prawa międzynarodowego. Każda ze stron umowy powinna ograniczyć się do ustalenia, czy przedstawiciel drugiej strony, zawierającej umowę, piastuje w państwie funkcję, która upoważnia go – bez potrzeby przedstawiania pełnomocnictwa, do dokonania wszelkich czynności związanych z zawarciem umowy. O ile umowę negocjują osoby, które muszą posiadać pełnomocnictwa, to każda strona umowy może sprawdzić, czy są one wystawione przez właściwy organ państwowy. W świetle tej koncepcji dla ważności umowy międzynarodowej nie ma znaczenia to, czy przedstawiciel państwa przestrzegał przy zawieraniu umowy otrzymanych instrukcji, czy on sam bądź organ, który wystawił mu pełnomocnictwo postępował zgodnie z wymogami konstytucyjnymi i ustawowymi.

Odwołując się do praktyki międzynarodowej przedstawiciele tej koncepcji twierdzą, iż niektóre organy państwowe są wspólne dla płaszczyzny prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Rozdwojenie funkcjonalne tych organów polega na tym, że posiadają one genetycznie całkowicie od siebie niezależne kompetencje międzynarodowe i wewnętrzne. Kompetencja międzynarodowa została nadana tym organom przez prawo międzynarodowe, a wewnętrzna przez prawo wewnętrzne. Fakt rozdwojenia funkcjonalnego powoduje, że o ile organ państwowy lub jego pełnomocnik wyrazi w umowie zgodę państwa na związanie się umową międzynarodową, to nie jest dopuszczalny dowód przeciwny (*praesumptio iuris et de iure*) zmierzający do wykazania niezgodności tej czynności z prawem wewnętrznym. Koncepcja formalna odmawiała więc stronom umowy prawa do oceny zgodności postępowania partnerów z przepisami ich konstytucji. W świetle jej ustaleń istnieje norma prawa zwyczajowego, która przypisuje państwu to co organ reprezentujący je na zewnątrz oświadcza w imieniu tego państwa.

Drugi ważny argument zwolenników koncepcji formalnej nawiązywał do umów międzynarodowych zawartych przez rządy *de facto*, czyli rządy, które doszły do władzy wbrew przepisom konstytucji. J. Spiropoulos wyra-

¹⁷ W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 367 - 368.

¹⁸ J. Sandorski, *op. cit.*, s. 33 - 38.

ził przekonanie, że umowy zawarte przez takie rządy są honorowane przez następujące po nich rządy *de iure*, a więc mimo, że nie są ważne w świetle prawa wewnętrznego to jednak obowiązują w stosunkach międzynarodowych¹⁹.

Przedstawionemu argumentowi przyświeca słuszna intencja ochrony ważności umów zawartych przez rządy pozakonstytucyjne. Warto w tym miejscu podkreślić, że prawo międzynarodowe – w przeciwieństwie do prawa wewnętrznego dopuszcza zmiany rządu dokonywane siłą, wbrew konstytucji²⁰.

Trzecim najczęściej przytaczanym argumentem na rzecz koncepcji formalnej jest stwierdzenie, że państwo nie może w celu uwolnienia się od przyjętych zobowiązań międzynarodowych – powoływać się na swoje prawo wewnętrzne. Przyjęcie odmiennego założenia umożliwiłoby państwom działającym *malo animo* masowe uchylanie się od niewygodnych obowiązków poprzez stawianie zarzutu nieważności umowy ze względu na naruszenie norm dotyczących kompetencji organów państwowych. W tych okolicznościach w poważnym niebezpieczeństwie znalazłaby się zasada *pacta sunt servanda*.

Jeśli chodzi o koncepcję ekscpepcji konstytucyjnej, to stała się ona w obronie przepisów konstytucji i uznała, że pozbawienie państwa możliwości unieważnienia umowy ze względu na naruszenie prawa wewnętrznego byłoby sprzeczne z koncepcją rządów przedstawicielskich, a więc byłoby równoznaczne z pogwałceniem podstawowych zasad demokracji. Myśl przewodnia koncepcji sprowadza się do twierdzenia, że oświadczenia woli pochodzące od niekompetentnych organów państwowych nie mogą wywoływać skutków przy zawieraniu umów międzynarodowych²¹. Argumentacja protagonistów koncepcji ekscpepcji konstytucyjnej zmierzała do wykazania, że w praktyce międzynarodowej utrzymało się przekonanie o nieważności umów, które zawarte zostały przez głowę państwa lub inny organ upoważniony do działania w imieniu państwa z pogwałceniem ograniczeń konstytucyjnych. Stąd też ich rozważaniom teoretycznym towarzyszy tendencja do uzasadniania poglądów w oparciu o przykłady na kwestionowanie ważności umów zaczerpnięte z praktyki państw i orzecznictwa międzynarodowego.

Zwolennicy koncepcji ekscpepcji konstytucyjnej zazwyczaj zdawali sobie sprawę z niebezpieczeństwa, jakie niesie ona ze sobą dla nienaruszalności umów międzynarodowych. Dlatego też zastrzegali się oni, że teza ta nie może służyć rządów w celu podejmowania kroków wymierzonych przeciwko zasadzie *pacta sunt servanda* oraz obowiązkowi płynącemu z zasady dobrej wiary. W celu osłabienia negatywnych skutków praktycznych propagowanej koncepcji sugerowano przyjęcie zasady, że państwo musi zanie-

¹⁹ J. Spiropoulos, *Die de facto Regierung im Völkerrecht*, Kolonia 1926, s. 65.

²⁰ J. Symonides, pisząc o zasadzie efektywności w związku z uznaniem rządu, zakwestionował słuszność korzystania w prawie międzynarodowym z podziału rządów na legalne rządy *de iure* i nielegalne *de facto*. Autor ten podkreślił, że prawo międzynarodowe nie interesuje się konstytucyjnym czy też pozakonstytucyjnym pochodzeniem rządu, lecz zwraca jedynie uwagę na efektywność jego władzy. Zob. J. Symonides, *Zasada efektywności w prawie międzynarodowym*, Toruń 1967, s. 39.

²¹ J. Sandorski, op. cit., s. 37.

chać kroków zmierzających do unieważnienia umowy, jeśli przez dłuższy czas nie podjęło stosownych starań bądź też uzyskało z umowy korzyści²².

Warto zwrócić uwagę na fakt, że koncepcja ekscypcji konstytucyjnej znalazła swój wyraz w projekcie harwardzkim z 1935 r.²³

Artykuł 21 tego projektu głosił, że: „państwo nie jest zobowiązane umową międzynarodową zawartą w jego imieniu przez organ lub władzę niekompetentną do zawarcia tej umowy w świetle prawa tego państwa”. Przypomnieć należy, że w artykule tym równocześnie zaznaczono, że państwo może być odpowiedzialne za szkody, które poniosła druga strona, polegając na przekonaniu, że działanie przedstawicieli tego państwa jest zgodne z ich kompetencjami.

4. NIEWAŻNOŚĆ UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH ZE WZGLĘDU NA NARUSZENIE NORM DOTYCZĄCYCH KOMPETENCJI ORGANÓW PAŃSTWOWYCH W ŚWIETLE PRAKTYKI I ORZECZNICTWA MIĘDZYNARODOWEGO PRZED KONWENCJĄ WIEDEŃSKĄ

Omawiając zagadnienie nieważności umów międzynarodowych ze względu na naruszenie norm dotyczących kompetencji organów państwowych w świetle praktyki państw należy zaznaczyć, że praktyka ta w tej dziedzinie nie była jednolita, a jednocześnie była dowodem zarówno dla zwolenników koncepcji formalnej jak i koncepcji ekscypcji konstytucyjnej dla uzasadnienia słuszności ich argumentów.

Często wspomnianym – w opracowaniach dotyczących umów międzynarodowych – przypadkiem jest odrzucenie przez prezydenta Republiki Transwalu Erasmusa z 6 listopada 1871 r. orzeczenia zespołu arbitrów ze względu na fakt, że kompromis z 1 marca 1871 r. podpisany przez jego poprzednika Pretorusa był przekroczeniem władzy²⁴.

Własny przykład na umowę unieważnioną ze względu na naruszenie ograniczeń konstytucyjnych podaje F. Dehousse²⁵. Jest to przykład związany z unieważnieniem przez rumuńską Radę Koronną w 1914 r. traktatu z Niemcami i Austrią z 30 października 1883 r. pod pretekstem jego sprzeczności z Konstytucją²⁶.

²² Przyjęcie takiej zasady zalecał H. Lauterpacht w wydanym przez siebie podręczniku L. Oppenheima, *International Law*, Londyn-Newy Jork-Toronto 1955, s. 889 - 890. Nie wyjaśniono w nim – jak słusznie zwrócił na to uwagę J. Sandorski – co należy rozumieć pod sformułowaniem „dłuższy czas” (prolonged period). Wyjaśnienie to byłoby – według J. Sandorskiego – niezbędne, gdyby zasada miała nabrać znaczenia praktycznego. Propozycję zawartą w podręczniku ponowił H. Lauterpacht w opracowanym przez siebie projekcie prawa umów międzynarodowych.

²³ „American Journal of International Law” 1935, t. 29, nr 4, s. 66.

²⁴ Przypadek ten określa się mianem sprawy złóż diamentowych Zachodniego Griqualandu. Jako argument na rzecz koncepcji ekscypcji konstytucyjnej przytacza go A. D. Mc Nair, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, s. 70. Zob. także J. Sandorski, *Nieważność umów...*, op. cit., s. 40.

²⁵ F. Dehousse, *La ratification des traités*, Paryż 1935, s. 141.

²⁶ Traktat ten stwarzał powiązania sojusznicze między Rumunią i trójprzymierzem. Okoliczności jego unieważnienia pozwalają żywić podejrzenia, że decyzja Rady Koronnej była wyłącznie manewrem dyplomatycznym pozbawionym podstaw prawnych.

Niektórzy autorzy uważają, że trudno uznać za trafiający *in medias res* przykład związany z orzeczeniem arbitrażowym z 1923 r. w sporze między Kostaryką i Wielką Brytanią²⁷. Rząd kostarykański kwestionował umowę z towarzystwem brytyjskim zawartą przez prezydenta rządu rewolucyjnego z pogwałceniem konstytucji z 1917 r. Umowa ta miała charakter koncesji i została unieważniona w 1922 r. przez kolejny rząd Kostaryki. Rząd brytyjski, działając w ramach opieki dyplomatycznej, zakwestionował słuszność tej decyzji, jednak arbiter w sporze podzielił stanowisko kostarykańskie. Przypadek ten miałby znaczenie dla omawianego zagadnienia, gdyby unieważniona umowa była zawarta między dwoma podmiotami prawa międzynarodowego. Umowa koncesyjna nie była jednak umową międzynarodową, stąd też wnioski płynące z jej unieważnienia nie dadzą się wykorzystać w prawie umów międzynarodowych²⁸.

Niektórzy autorzy sięgają do umowy między Francją a USA z 3 lipca 1831 r., dotyczącej odszkodowania za straty poniesione przez handel amerykański z powodu walk okresu Rewolucji Francuskiej i Cesarstwa, która była ratyfikowana przez Ludwika Filipa zgodnie z postanowieniami Karty z 1838 r. Państwa uczestniczące w sporze zgodne były co do zasady, że poszanowanie reguł konstytucyjnych jest podstawowym warunkiem ważności traktatu²⁹.

Obraz poglądów w sprawie nieważności umów międzynarodowych, których zawarcie naruszyło przepisy konstytucyjne byłby niepełny bez przedstawienia orzecznictwa międzynarodowego³⁰.

Orzecznictwo to przychyliło się ku pogładowi głoszącemu, że co prawda sprzeczność z przepisami wewnętrznymi może spowodować nieważność umowy międzynarodowej w stosunkach wewnętrznych oraz odpowiedzialność przedstawiciela państwa, jednak nie ma ona wpływu na ważność w płaszczyźnie prawa międzynarodowego dopóty, dopóki przedstawiciel działa zgodnie z jego kompetencjami prawnomiędzynarodowymi.

Należy podkreślić, że nie tylko w praktyce państw zwolennicy obu wyżej wskazanych koncepcji szukali uzasadnienia dla swoich argumentów. Czynili to także w oparciu o orzecznictwo międzynarodowe. Sprawozdawca Komisji Prawa Międzynarodowego H. Waldock w komentarzu do projektu z 1966 r.³¹ wymienił wiele orzeczeń arbitrażowych oraz STSM, które miały znaczenie dla omawianego zagadnienia.

Dwa z tych przykładów wyraźnie zaprzeczają możliwości uznania zarzutów podniesionych przeciwko ważności umów w związku z naruszeniem prawa wewnętrznego. Są to:

— francusko-szwajcarska sprawa celna z 1912 r. Trybunał Arbitrażowy w skład, którego wchodził: E. Borel, M. Nol i Lord Reay, stwierdził, że nie musi rozstrzygać, czy protokół w sprawie taryf celnych uzyskał zgodę władzy ustawodawczej. Sprawa ta należy do prawa wewnętrznego.

²⁷ „American Journal of International Law” 1924, t. 18, s. 147 - 174.

²⁸ J. Sandorski, op. cit., s. 41.

²⁹ Wł. Czaplinski, A. Wyrozumska, op. cit., s. 367.

³⁰ J. Sandorski, op. cit., s. 50.

³¹ RILC 1966, s. 71.

Umowa czerpie swą moc wiążącą ze zgody wyrażonej przez upoważnionych przedstawicieli stron³²;

— sprawa Rio Martin z 1924 r. Spór między Wielką Brytanią i Hiszpanią rozstrzygnął M. Huber, podkreślając w wyroku, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego władza wykonawcza jest organem kompetentnym do zobowiązania państwa, bez względu na to czy jej oświadczenie woli zostało złożone w zgodzie z prawem konstytucyjnym³³.

Z dwóch orzeczeń Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej wynika pośrednio, że Trybunał uznawał kompetencje prawnomiędzynarodowe przedstawicieli państw do zaciągania zobowiązań międzynarodowych bez względu na prawo wewnętrzne, które temu towarzyszyło.

Sprawa Wschodniej Grenlandii z 1933 r. Strona norweska podniosła, że deklaracja złożona przez ministra spraw zagranicznych Ihlena nie była wiążąca, bowiem zgodnie z artykułem 48 konstytucji, w ważnych sprawach instrukcje dla rządu muszą być wniesione przez króla do Rady Stanu (rządu) i tam zatwierdzone³⁴. W wyroku Trybunał nie ustosunkował się do problemu wpływu prawa konstytucyjnego Norwegii na ważność porozumienia, uznając go za nieistotny dla sprawy. Trybunał stwierdził wyraźnie, że w prawie międzynarodowym minister spraw zagranicznych jest kompetentny do zaciągania zobowiązań poprzez oświadczenie woli państwa. W tej sytuacji norweska deklaracja o okupacji Grenlandii jako sprzeczna z prawem, na które wyraził zgodę minister Ihlen, nie może być uznana za ważną³⁵.

Sprawa wolnych stref z 1932 r. Trybunał zawyrokował tu, że „prawdą jest, iż przedstawiciel Francji wyraził pewne wątpliwości co do wiążącego, z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, charakteru oświadczenia szwajcarskiego, jednakże mając na względzie okoliczności, w których oświadczenie zostało złożone, Trybunał musi uznać to oświadczenie jako wiążące Szwajcarię”³⁶.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na sprawę, która jest wymieniana niemal w każdym podręczniku prawa międzynarodowego, w którym mowa jest o nieważności umów międzynarodowych ze względu na naruszenie prawa wewnętrznego. Sprawa ta nie została cytowana przez ostatniego sprawozdawcę Komisji Prawa Międzynarodowego H. Waldock'a. Chodzi o sprawę traktowania osób narodowości polskiej w Gdańsku z 1932 r. W opinii doradczej Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej wyraził pogląd, że „z jednej strony, zgodnie z powszechnie uznaną zasadą, państwo nie może powołać się przeciwko innemu państwu na przepisy jego konstytucji, lecz jedynie na prawo międzynarodowe i należycie przyjęte zobowiązania międzynarodowe, z drugiej strony, na odwrót, państwo nie może przytoczyć przeciwko uznanemu państwu własnej konstytucji w celu uchylecia zobowiązań nabytych zgodnie z prawem międzynarodowym lub będącymi w mocy umowami”³⁷.

³² Szczegółowa analiza prawna wyroku zob. H. Blid, *Treaty. Making Power*, Upsala 1959, s. 361 - 366.

³³ Zob. *Reports of International Arbitral Awards*, 1924, t. V, s. 327.

³⁴ Zob. PCIJ 1933, Seria C, Nr 62, s. 567.

³⁵ Zob. PCIL 1933, Seria A/B, Nr 53, s. 56 - 71 i s. 75.

³⁶ Wyrok z 7 VI 1932 r. PCIL-e 1932, Seria A/B, Nr 46, s. 170.

³⁷ Zob. PCIL 1932, Seria A/B, Nr 44, s. 24.

5. PROBLEMATYKA NIEWAŻNOŚCI UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH SPRZECZNYCH Z POSTANOWIENIAMI PRAWA WEWNĘTRZNEGO DOTYCZĄCYMI KOMPETENCJI ZAWIERANIA UMÓW W PRACACH KOMISJI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Dla zrozumienia omawianej problematyki w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego niezbędne jest zwrócenie uwagi na dwa artykuły uchwalone przez Komisję. Pierwszy z nich, to art. 26. Zawarta w nim zasada „*pacta sunt servanda*”, nakłada na państwo obowiązek, z którego wynika, że jego system prawny winien być na tyle choćby „przychylny” prawu międzynarodowemu, na ile jest to konieczne do względnie bezkonfliktowego wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań. Wynika to z faktu, iż z zasadą przestrzegania traktatów – jak słusznie pisze S. Nahlik – wiąże się problem stosunku między prawem międzynarodowym a wewnętrznym³⁸.

Drugi artykuł, to art. 27, który dotyczy powyżej wskazanej kwestii, a który na początku Komisja wolała przemilczeć ze względu na liczne kontrowersje doktrynalne co do usytuowania prawa międzynarodowego w świecie norm prawnych. Na konferencji wiedeńskiej został on jednak poruszony przez delegację Pakistanu³⁹, która zaproponowała wprowadzić wyraźną wzmiankę, że od przestrzegania traktatu nie wolno się państwu uchylać powołaniem się czy to na konstytucję, czy na inne przepisy prawa wewnętrznego. Poprawki Pakistanu przyjęto, mimo licznych sprzeciwów, z tym że Komitet Redakcyjny, aby klasycznej prostoty *paremii pacta sunt servanda* nie obciążać dodatkami, ułożył odrębny artykuł, który na plenum został przyjęty, ale przy wielu wstrzymujących się głosach⁴⁰. Według tego artykułu państwo nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego, jako przyczynę usprawiedliwiającą niewykonanie ciężących na nim zobowiązań⁴¹.

Rozbieżność, która zarysowała się w nauce prawa międzynarodowego co do znaczenia prawa wewnętrznego dla problemu nieważności umów międzynarodowych znalazła swoje mocne odbicie w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego. Świadczą o tym zmienne koleje losów proponowanych w łonie Komisji rozważań.

Pierwszy sprawozdawca Komisji J. L. Brierly stał na stanowisku, że prawo wewnętrzne ograniczające kompetencje organów państwowych do zawierania umów musi być uznane za część prawa międzynarodowego. Jest to konieczne z tego względu, by móc unieważnić zgodę państwa na umowę wyrażoną na płaszczyźnie prawa międzynarodowego z pogwałceniem ograniczeń konstytucyjnych⁴². Zgodnie z tym poglądem J. L. Brierly sformułował artykuł drugi swojego projektu, który głosił, że „umowa staje

³⁸ S. Nahlik, op. cit., s. 184.

³⁹ Dok. A/CONF 39/C.1/L. 181, zob. także S. Nahlik, *Kodeks prawa...*, op. cit. s. 184 - 185.

⁴⁰ Zob. S. Nahlik, op. cit., s. 185.

⁴¹ Ta zwyczajowa zasada prawnomiędzynarodowa ujęta została w art. 27 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.: „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu”, zob. A. Przyborowska-Klimczak: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 1996, s. 56.

⁴² J. Sandorski, op. cit., s. 55.

się wiążąca dla państwa poprzez podpisanie, ratyfikację, przystąpienie lub dzięki wyrażeniu woli państwa w jakikolwiek inny sposób, zgodnie z jego prawem i praktyką konstytucyjną przez kompetentny do tego organ⁴³. Propozycja J. L. Brierly'ego spotkała się z ostrą krytyką niektórych członków Komisji, a zastępca Sekretarza Generalnego Kerny zwrócił uwagę na trudności, na jakie mogą natrafić depozytariusze umów, gdyby zasada zaprojektowana przez sprawozdawcę Komisji stała się częścią kodyfikacji prawa umów międzynarodowych⁴⁴.

Drugi sprawozdawca H. Lauterpacht, nie uwzględniając krytycznej oceny propozycji swego poprzednika w niewielkim stopniu zreformował jego projekt. W ten sposób H. Lauterpacht reprezentował w Komisji poglądy dobrze znane w szerokich kręgach prawników zajmujących się prawem międzynarodowym. Poglądy te według wielu autorów pokrywały się w zasadzie z koncepcją ekscencji konstytucyjnej przy wprowadzeniu do nich pewnych korekt zmierzających do bardziej efektywnego zapewnienia nienaruszalności umów. Z tego powodu H. Lauterpacht opowiadał się za rozwiązaniem, zgodnie z którym jedynie powszechnie znane (*notorious*) i oczywiste (*clear*) ograniczenia konstytucyjne mogą stać się przyczyną unieważnienia umowy⁴⁵.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w projekcie H. Lauterpachta dokonano próby korekty klasycznej koncepcji ekscencji konstytucyjnej dotyczącej okresu, po upływie którego należy uznać, że państwo zrezygnowało z prawa do postawienia zarzutu nieważności.

Zupełnie inne stanowisko zajął trzeci sprawozdawca Komisji G. Fitzmaurice, wychodząc z pozycji zwolenników koncepcji formalnej. Według niego jedynie prawo międzynarodowe określa procedurę i warunki, zgodnie z którymi państwo wyraża swą zgodę na związanie się umową w płaszczyźnie międzynarodowej. Przyjęte założenia teoretycznie spowodowały, że G. Fitzmaurice w art. 10 swojego projektu wykluczył możliwość unieważnienia umowy na tle naruszania przepisów konstytucyjnych bez względu na okoliczności⁴⁶.

Czwarty sprawozdawca Komisji Prawa Międzynarodowego H. Waldock – jak to określił S. Nahlik – wiedział jak uniknąć krytyki, która spotkała propozycje rozwiązań problemu składane przez jego poprzedników. Doszedł do wniosku – jak to czynił w stosunku do innych zagadnień, tam gdzie nie było zgody – że należy wybrać złoty środek wiedząc, że jedynie przedstawienie problemu w nowym oryginalnym ujęciu⁴⁷ będzie miało szansę na uzyskanie aprobaty większości członków Komisji, a później większości państw zebranych na konferencji kodyfikacyjnej.

Problem wpływu prawa wewnętrznego na ważność umów międzynarodowych szeroko przedstawił H. Waldock w drugim raporcie z 1963 r.

⁴³ YILC 1951, t. II, s. 73.

⁴⁴ YILC 1963, t. II, s. 42.

⁴⁵ J. Sandorski, op. cit., s. 56.

⁴⁶ YILC 1958, t. II – trzeci raport G. Fitzmaurice'a oraz J. Sandorski, *Nieważność umów...*, op. cit., s. 57.

⁴⁷ Chodzi tu o oryginalność ujęcia w porównaniu z projektami poprzednich sprawozdawców Komisji Prawa Międzynarodowego.

W komentarzu do projektu Komisji Prawa Międzynarodowego z 1966 r. powtórzono już jedynie w skrócie argumenty przytoczone w 1963 r.⁴⁸ H. Waldock zwrócił uwagę, że z prawnego punktu widzenia ograniczenia konstytucyjne dotyczące kompetencji zawierania umów międzynarodowych można podzielić na dwie grupy: umożliwiające zawarcie umowy międzynarodowej oraz uniemożliwiające wykonanie zawartej umowy ze względu na jej nieskuteczność w prawie wewnętrznym. Idąc dalej tym tokiem myśli – jak pisze J. Sandorski⁴⁹ – sprawozdawca stwierdził, że ograniczenia należące do drugiej grupy, a więc dotyczące jedynie ważności umów w prawie wewnętrznym nie mają znaczenia dla ich ważności prawnomiędzynarodowej⁵⁰. Inaczej jego zdaniem, przedstawia się sprawa z ograniczeniami mieszczącymi się w pierwszej grupie. Wielu autorów uważa, że rozwiązania proponowane przez Waldocka stanowią koncepcję kompromisową⁵¹, która legła u podstaw projektu art. 43 opracowanego przez Komisję Prawa Międzynarodowego w 1966 r.

Trzeba zwrócić uwagę także na to, że Komisja dokonała korekty pierwszej formy artykułu, dostosowując ją do wymogów ustalonych na jej siedemnastej sesji w 1965 r. Zgodnie z nimi projekt artykułu stracił formę opisową i został przeredagowany w ten sposób, by jego forma odpowiadała wymaganiom konwencji międzynarodowej. Równocześnie, ze względu na wyodrębnienie części V projektu konwencji zatytułowanej *Nieważność, wygaśnięcie i zawieszenie stosowania umów*, artykuł został przeniesiony do tej części i zmienił swój numer. W nowej formie art. 43 (dawniej 5) nosił tytuł *Postanowienia prawa wewnętrznego dotyczące kompetencji zawierania umów* i brzmiał: „Państwo nie może powołać się na fakt, że jego zgoda na związanie się umową została wyrażona z pogwałceniem normy jego prawa wewnętrznego dotyczącej kompetencji zawierania umów, jako na czynnik uzasadniający nieważność tej zgody, chyba że pogwałcenie jego prawa wewnętrznego było oczywiste”⁵².

W komentarzu do tego artykułu Komisja Prawa Międzynarodowego, wyjaśniając pojęcie „oczywistego” pogwałcenia, stwierdziła: „jeśli pogwałcenie prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji zawierania umów byłoby obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego w danej sprawie normalnie i w dobrej wierze, to zgoda na umowę rzekomo wyrażona w imieniu państwa może być odrzucona”⁵³.

Warto zwrócić uwagę, że postanowienia art. 46 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów budzi wiele wątpliwości co do jego trafności. W nauce polskiej takie stanowisko reprezentuje J. Sandorski, który uważa, że „rozwiązanie przyjęte w art. 46 jest sprzeczne z wnioskami płynącymi z praktyki i orzecznictwa międzynarodowego”⁵⁴.

⁴⁸ YILC 1963, t. II, s. 38 oraz RILC 1966, s. 71.

⁴⁹ J. Sandorski, op. cit., s. 59.

⁵⁰ YILC 1963, t. II, s. 45.

⁵¹ J. Sandorski, op. cit., s. 60.

⁵² J. Sandorski, op. cit., s. 61.

⁵³ RILC 1966, s. 71.

⁵⁴ J. Sandorski, op. cit., s. 63.

Inni autorzy (np. W. Czapliński, A. Wyrozumska) twierdzą, że nie jest do końca jasne jaki jest skutek zasady zawartej w art. 46. Wiele kwestii wciąż jeszcze jest dyskusyjnych. Niemniej podstawowe jej ramy rysują się wyraźnie.

1. Zasada ta nie może oznaczać nieważności bezwzględnej umowy.

2. Tylko strona, której prawo zostało naruszone, może powołać się na pogwałcenie postanowień prawa wewnętrznego jako przesłankę nieważności.

3. Strona powołać się może tylko na pogwałcenie *oczywiste*, które dotyczy przepisu o podstawowym znaczeniu określającego kompetencję do zawierania umowy.

W doktrynie niezwykle zgodnie podaje się przykład zawarcia przez prezydenta USA traktatu bez wiedzy i zgody 2/3 Senatu. Niejasne natomiast jest odwołanie się do dobrej wiary partnera. Powstaje bowiem pytanie, czy art. 46 odnosić miałby się tylko do wąskiego przypadku, gdy umowa została zawarta, i to z partnerem doskonale zdającym sobie sprawę z naruszenia konstytucji przez drugą stronę (działającym zatem w złej wierze). Ponieważ powołać przesłankę z art. 46 może tylko państwo, którego prawo zostało naruszone, to na nim spoczywać będzie ciężar udowodnienia partnerowi złej wiary, co nie wydaje się być prostą sprawą⁵⁵.

W tym samym duchu pisze M. Frankowska. Jej zdaniem „w hipotetycznym przypadku powołania się na art. 46, ciężar zagadnienia przesunie się na udowodnienie przez państwo, którego normy prawa wewnętrznego zostały naruszone, iż jego kontrahent działał w złej wierze, a więc wiedząc, że zawiera z nim traktat, na który kompetentne organy tego państwa faktycznie nie wyraziły swej zgody”⁵⁶. Dalej autorka stwierdza: „zważywszy na powszechnie istniejące trudności interpretacyjne postanowień dotyczących kompetencji organów państwa do zawierania umów międzynarodowych, trudności prowadzące często do konfliktów nawet wśród znawców prawa danego państwa, udowodnienie złej wiary innej strony jest trudne do wyobrażenia. Szczególnie skomplikowaną sytuacją jest unieważnienie przyjęcia przez państwo umowy wielostronnej. W takim przypadku państwo musiałoby udowodnić złą wolę wszystkich pozostałych stron traktatu”⁵⁷.

6. PROBLEMATYKA NIEWAŻNOŚCI UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH SPRZECZNYCH Z POSTANOWIENIAMI PRAWA WEWNĘTRZNEGO DOTYCZĄCYMI KOMPETENCJI ORGANÓW PAŃSTWOWYCH DO ZAWIERANIA UMÓW PO WEJŚCIU W ŻYCIE KONWENCJI WIEDEŃSKIEJ O PRAWIE TRAKTATÓW Z 23 MAJA 1969 R. W ORZECZNICTWIE MIĘDZYNARODOWYM I PRAKTYCE PAŃSTW

Należy zwrócić uwagę, że pierwszym przykładem powołania reguły nieważności umowy sprzecznej z normą konstytucyjną dotyczącą zawierania umowy na podstawie art. 46 Konwencji wiedeńskiej o prawie trakta-

⁵⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 368 - 369.

⁵⁶ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 138.

⁵⁷ Ibidem, s. 139.

tów z 23 maja 1969 r. był spór między Katarą a Bahrajnem w sprawie delimitacji morskiej i kwestii terytorialnych.

Bahrajn dowodził, że dokument uznający obowiązkową jurysdykcję Trybunału dla rozstrzygnięcia sporu dotyczącego spraw terytorialnych, podpisany wspólnie przez ministrów spraw zagranicznych obu państw na zakończenie wzajemnych konsultacji, nie był wiążącym porozumieniem międzynarodowym. Jednym z argumentów było twierdzenie, że minister Bahrajnu nie miał zamiaru związania swego państwa. Nie miał tego zamiaru, bowiem podpisując wspólny dokument był cały czas świadom ograniczeń wynikających z Konstytucji Bahrajnu, wymagającej, aby „traktaty dotyczące terytorium Państwa nabierały mocy wiążącej tylko po ich wyraźnym wprowadzeniu w formie ustawy”⁵⁸. Trybunał odrzucił ten argument i stwierdził, że nie uważa za konieczne rozważania, jakie mogłyby być zamiary ministra spraw zagranicznych Bahrajnu, a nawet i ministra Kataru. Fakt, że obaj podpisali tekst potwierdzający zobowiązania przyjęte przez ich rządy był wystarczającym dowodem zawarcia umowy międzynarodowej⁵⁹.

Godnym uwagi jest – jak to słusznie zauważa M. Frankowska – pominięcie przez Trybunał całkowitym milczeniem argumentu dotyczącego pogwałcenia postanowień konstytucyjnych Bahrajnu. Stanowisko Trybunału nie pozostawia wątpliwości, że zastosowanie art. 46 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów będzie zdarzeniem wyjątkowym, jeśli chodzi o praktykę państwa⁶⁰.

W okresie po wejściu w życie Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. przykłady powołania się na naruszenie ograniczeń konstytucyjnych w celu unieważnienia umów w praktyce państw nie należą już do rzadkości. Należy w tym miejscu stwierdzić, że wszystkie te przykłady łączyła jedna cecha, a mianowicie manewr polityczny pozbawiony podstaw prawnych. Dlatego w przypadku żadnej z tych umów nie zostały udowodnione zarzuty podniesione przeciwko ważności w związku z naruszeniem prawa wewnętrznego.

Pierwszy przykład dotyczy powołania się w Senacie USA na art. 46 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów (należy pamiętać, że USA nie jest stroną tej konwencji) w związku z dwoma umowami dwustronnymi. Pierwszą była umowa między USA a Izraelem z 1975 r. związana z wycofaniem się Izraela z półwyspu Synaj. Przedmiotem umowy było zaspokojenie związanych z tym potrzeb obronnych Izraela. Rada Ustawodawcza przy Senacie zajęła stanowisko, że skoro umowa była zawarta bez wiedzy i zgody Senatu, znaczy to, że nie miała ona mocy w myśl prawa wewnętrznego. W dodatku skoro naruszała ona normy o podstawowym znaczeniu i Izrael doskonale zdawał sobie sprawę z naruszenia konstytucji USA, umowa ta także nie miała mocy na gruncie prawa międzynarodowego. Ministerstwo

⁵⁸ ICJ Reports, 1994, § 26. Więcej zob. M. Frankowska, *Prawo ...*, op. cit., s. 139 a także W. Czaplinski, A. Wyrzumska, op. cit., s. 367.

⁵⁹ *Ibidem*, § 28.

⁶⁰ M. Frankowska, op. cit., s. 139.

Spraw Zagranicznych USA odrzuciło stanowisko Rady i żadne dalsze kroki w tej sprawie przez Senat nie zostały już podjęte⁶¹.

Drugi przykład związany także z kwestią pogwałcenia kompetencji konstytucyjnej został podniesiony w Senacie USA w stosunku do umowy między USA a Panamą w 1977 r., dotyczącej Kanału Panamskiego. Sprawa dotyczyła domniemania naruszenia przez Panamę wymagań konstytucyjnych co do zawierania do umów o takim charakterze jak umowa o Kanale. Grupa Senatorów USA była zdania, że konstytucja Panamy wyraźnie wymaga referendum, które dopuściłoby zawarcie traktatu. Twierdzili oni, że referendum przeprowadzone przed ratyfikacją traktatu nie spełniło tych wymogów, ponieważ później USA, po zasięgnięciu opinii Senatu złożyły kilka zastrzeżeń i warunków w dokumentach ratyfikacyjnych. Kiedy prezydent Panamy zaakceptował te zastrzeżenia i warunki nie były już one przedmiotem drugiego referendum. Kilku senatorów argumentowało, że naruszenie to było oczywiste, dotyczyło bowiem norm o podstawowym znaczeniu. Stanęli oni na stanowisku, że jeśli nie będzie korekty umowy przez renegecje, to Panama mogłaby dążyć w przyszłości do żądania unieważnienia umowy z powodu naruszenia ograniczeń kompetencji konstytucyjnych. Rząd panamski odpowiedział, że zgodnie z prawem wewnętrznym drugie referendum nie byłoby wymagane. Panama zaakceptowała warunki i zastrzeżenia Senatu, ale traktowała je jako interpretację umowy, a nie alternatywę bądź zmianę umowy. Rząd Stanów Zjednoczonych uznawał stanowisko Panamy za słuszne i dzielił pogląd, iż nie było oczywistego naruszenia prawa wewnętrznego⁶².

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na Kartę Ochrony Demokracji⁶³ podpisaną przez główne sudańskie siły polityczne w celu zapobiegania wojskowym zamachom stanu. Zawiera ona w jednym z postanowień stwierdzenie, że siły polityczne, które obejmują władzę po przywróceniu demokracji będą uznawać wszystkie zawarte przez reżim wojskowy umowy za nieważne z powodu braku legitymacji prawnej tego reżimu w myśl konstytucji obowiązującej przed zamachem. Autorzy Karty Ochrony Demokracji w Sudanie zapomnieli, iż świat jest jeszcze daleki od akceptacji takiego mechanizmu zwalczania zamachów stanu. Należy także dodać, że dopóki z punktu widzenia prawa międzynarodowego rząd *de facto* – ze względu na efektywność jego władzy – jest rządem legalnym, dopóty koncepcja wyrażona w Karcie nie znajdzie powszechnego uznania.

Problem kompetencji konstytucyjnej organów państwa do zawierania umów międzynarodowych wywołał w Polsce w okresie transformacji żywą dyskusję. Zaangażowały się w nią czynniki polityczne. Należy zwrócić

⁶¹ The Department of State memorandum is reproduced in 15 I.L.M. 198 (1976). Szersza analiza tej kwestii zob. Meron, *Article 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (ultra vires treaties)*, 49 Brit. Y.B.I.L. 175 - 199 (1978) oraz L. Henking, R. C. Ough, O. Schachter, H. Smit, *International Law Cases and Materials*, St. Paul, Minn., 1987, s. 460.

⁶² Sen. Exec. Report 95-12 of the Comm. On Foreign Relations, 95 Cong., 2d Sess. (1978). Zob. także 71 A.J.I.L. 635-43 1978 oraz L. Henking, R. C. Ough, O. Schachter, H. Smit, *International Law Cases and Materials*, St. Paul, Minn., 1987, s. 460 - 461.

⁶³ Karta Ochrony Demokracji (w języku arabskim Mithag Himait El demegratia).

szczególną uwagę na trzy przypadki z polskiej praktyki, które ilustrują zawiłości i tło problemu.

Pierwszy z tych przypadków związany jest z niezachowaniem procedury wewnętrznej przy zawieraniu Porozumienia z 1949 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie odszkodowania z tytułu interesów szwajcarskich w Polsce⁶⁴.

25 października 1996 r. minister spraw zagranicznych polski powołał Międzyresortową Komisję ds. wyjaśnienia okoliczności zawarcia i funkcjonowania porozumień polsko-szwajcarskich z 1949 r.⁶⁵ Warto podkreślić, że podejmując się wyjaśnienia finansowych i prawnych okoliczności zawarcia i funkcjonowania tych porozumień, Komisja miała pełną świadomość, że badana sprawa ma również wymiar moralny.

Zgodnie z udzielonym mandatem Komisja Międzyresortowa skupiła swe prace przede wszystkim na ustaleniu faktów. Przedstawione poniżej uwagi natury prawnej sygnalizują niektóre problemy i mają charakter wstępny. Najważniejszą z punktu zainteresowań Komisji jest Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie odszkodowania z tytułu interesów szwajcarskich w Polsce z 25 czerwca 1949 r. Integralną część tej umowy stanowił poufny protokół zawierający wykaz znacjonalizowanego mienia szwajcarskiego w Polsce oraz określający sposoby spłaty przez Polskę odszkodowań, w tym „przez przelewy dokonane w Narodowym Banku Szwajcarskim na rzecz Narodowego Banku Polskiego przez banki i przedsiębiorstwa ubezpieczeń na życie, mające siedzibę w Szwajcarii, zgodnie z tym, co zostało postanowione przez wymianę listów [...]”. Listy, o których mowa stanowiły również integralną część umowy. Analiza dokumentów dotyczących zawarcia Umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie odszkodowania z tytułu interesów szwajcarskich w Polsce z 25 czerwca 1949 r. wskazuje na istotne uchybienia proceduralne w procesie zawierania umowy. Umowa ta, zgodnie ze swoją treścią (art. 15), powinna być ratyfikowana. Obowiązująca wówczas w Polsce tzw. Mała Konstytucja z 1947 r. utrzymała w mocy przepisy Konstytucji marcowej z 1921 r., w tym art. 49. Zgodnie z nim Umowa z 1949 r. jako, po pierwsze, stale obciążająca państwo pod względem finansowym, po drugie, zawierająca przepisy prawne obowiązujące obywateli, powinna być ratyfikowana za zgodą Sejmu⁶⁶.

Jednak wnioskowi ratyfikacyjnemu zawierającemu projekt odnośnej ustawy nie nadano biegu w rezultacie czego Umowa została zatwierdzona uchwałą Rady Ministrów z 10 marca 1950 r. Nota ostatecznie przekazana stronie szwajcarskiej 28 marca 1950 r. zawierała sformułowanie stwierdza-

⁶⁴ Porozumienie zawierane było wraz z umową dotyczącą wymiany towarów oraz uregulowań płatności (także wymagała ratyfikacji) – dołączono do niej trzy poufne protokoły. Do porozumienia również dołączony był poufny protokół oraz listy przewodniczących obu delegacji dotyczące tzw. kont „martwej ręki”, znajdujących się w szwajcarskich instytucjach finansowych.

⁶⁵ Szerzej zob. SM, lipiec - grudzień 1996, nr 3 - 4 (XLIX), *Dokumenty – Ustalenia Międzyresortowej komisji ds. wyjaśnienia okoliczności zawarcia i funkcjonowania porozumień polsko-szwajcarskich z 1949 r.*, s. 129.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 135.

jące, że rząd polski ratyfikował umowy zawarte w 1949 r. i dopełnił w ten sposób formalności związanych z ich wejściem w życie.

Wcześniej strona polska udzielała wyjaśnień stronie szwajcarskiej w związku z procedurą ratyfikacji, wskazując, że prace przygotowawcze są na ukończeniu i w styczniu 1950 r. Umowa trafi do Sejmu. Strona szwajcarska była zatem świadoma, że w Polsce istnieje procedura ratyfikacji umowy za zgodą Sejmu i że powinna być zastosowana w odniesieniu do powyższej Umowy. Umowa nie została w Polsce opublikowana w Dzienniku Ustaw. Uniemożliwiło to zainteresowanym zapoznanie się z jej treścią. Na fakt, że strona szwajcarska mogła być świadoma nieprawidłowości proceduralnych po stronie polskiej wskazuje również debata parlamentarna w Szwajcarii w 1950 r., w której dokładnie analizowano wymogi proceduralne prawa polskiego. Należy odnotować, że strona szwajcarska przyzwoliła na niezgodną z prawem międzynarodowym formułę wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, przyjmując za dokument ratyfikacyjny strony polskiej dokument zatwierdzenia dokonanego przez rząd. Widziała w związku z tym potrzebę odrębnej noty rządu polskiego – podpisanej przez ministra spraw zagranicznych 12 kwietnia 1950 r. (przekazanej, jak wynika z dokumentów, wraz z wymianą dokumentów uznanych przez strony za ratyfikacyjne) – upewniającej ją, że zatwierdzenie dokonane przez rząd polski obejmuje: „wszystkie aneksy, tworzące integralną część” Umowy. Należy też podkreślić, że w trakcie negocjowania Umowy strona szwajcarska korzystała z usług eksperta z zakresu prawa polskiego⁶⁷.

Powyższy przykład dobrze ilustruje intencje zawarte w art. 46 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów. Dwa pozostałe przykłady mają odmienny wydźwięk. Przykładami tymi są: Umowa Konkordatowa oraz porozumienie między Polską a Izraelem w tzw. sprawie „Huzara”.

Konkordat okazał się dokumentem wyjątkowo kontrowersyjnym zarówno z prawnego jak i politycznego punktu widzenia. Dlatego łatwo zrozumieć, że stał się on przedmiotem licznych sporów w nauce, a także w Sejmie i środkach masowego przekazu. Zasadniczą tego przyczyną są różnice stanowisk w kwestii optymalnego modelu stosunków państwa do Kościoła, a co za tym idzie, w kwestii wizji państwa świeckiego bądź wyznaniowego (ewentualnie quasi-wyznaniowego)⁶⁸.

Nie wchodząc w kwestię zgodności Konkordatu z Konstytucją⁶⁹, należy zastanowić się nad skutkami faktu, iż Konkordat został negocjowany i parafowany przez rząd, wobec którego Sejm uchwalił wotum nieufności. Wotum to spowodowało rozwiązanie Sejmu przez prezydenta RP, niedokonując jednocześnie wyboru nowego prezesa Rady Ministrów.

Według J. Głastera i Z. Witkowskiego istnieją dwie zasadnicze opcje odnośnie tego zagadnienia. W myśl zwolenników jednej z nich rząd miał

⁶⁷ Ibidem, s. 136.

⁶⁸ R. M. Małajny, *Polemiki, Konkordat polski z 1993 r. – altera pars*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2 (14), s. 138; zob. także J. Krukowski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r. (zagadnienia prawnoustrojowe)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 69; M. Pietrzak, *Nowy Konkordat Polski*, PiP 1994, z. 1, s. 15; F. Siemiński, *Czy konkordat jest potrzebny*, „Dziś” 1994, nr 12, s. 50; W. Adamczewski, *Wokół nowego konkordatu*, „Przegląd Powszechny” 1993, nr 10, s. 12.

⁶⁹ Sam fakt dokonania ratyfikacji Konkordatu przemawia za jego zgodnością z Konstytucją.

prawo podpisać konkordat, Mała konstytucja nie ogranicza bowiem w żaden sposób uprawnień rządu po rozwiązaniu Sejmu (i Senatu) i nie reglamentuje jego działań w tym czasie w jakikolwiek sposób. Natomiast zwolennicy drugiej opcji kategorycznie stwierdzają, że skoro rząd utracił zaufanie u dotychczasowej większości, a jedną z elementarnych zasad umożliwiających dochowanie podstawowych założeń systemu parlamentarnego jest zasada spójności między polityką rządu a stanowiskiem większości parlamentarnej, to tenże rząd winien w sytuacji „pod nieobecność” parlamentu powstrzymać się od działań przekraczających „zwykłą działalność zarządzającą i wykonawczą” w państwie. Przekroczenie tak określonej sfery mogłoby, zdaniem zwolenników tej opcji, być uzasadnione tylko i wyłącznie stanem „wyższej konieczności państwowej”⁷⁰.

Zdaniem J. Glastera i Z. Witkowskiego jest poza sporem, że m.k. nie wprowadza *expressis verbis* żadnych rozwiązań *ipso iure* ograniczających w działaniu (ani co do kompetencji, ani co do zadań) rząd po rozwiązaniu Sejmu (z Senatem) przez prezydenta, ani ewentualnie po samorozwiązaniu się Sejmu. Nie sposób więc żądać w obecnym stanie prawnym, żeby rząd sam dobrowolnie ograniczył zakres kompetencji służących mu konstytucyjnie i doprecyzowanych ustawowo. Jest symptomatyczne, że w większości sytuacji, jakie pojawiają się w następstwie „nieobecności parlamentu”, konieczność aktywnego funkcjonowania rządu nie tylko nie maleje, a wręcz przeciwnie – wzrasta. Naturalnie, pewne racje stoją także po stronie zwolenników drugiej z zaprezentowanych opcji, jednak, jak słusznie zauważa M. Grzybowski⁷¹, przesłanki w postaci zasady spójności między polityką rządu a preferencjami programowymi większości parlamentarnej w obecnym stanie prawnym może być uważana tylko i wyłącznie za fundament innych dyrektyw kierunkowych, które jednak obecnie mogą mieć jedynie charakter dyrektyw formułowanych *de lega ferenda*, nie zaś obowiązujących *de lege lata* regul prawnych.

Należy podkreślić, że kres temu zarzutowi położyła konkluzja Komisji Nadzwyczajnej powołanej przez Sejm w końcu 1993 r. do zbadania legalności działań rządu H. Suchockiej. W myśl tej konkluzji rząd nie naruszył prawa. Trzeba dodać, że miał w pełni rację K. Skubiszewski, który dowodził⁷², że w sytuacji określonej w art. 66 ust. 5 m.k. Rząd nie staje się tylko zwykłym „administratorem”.

Błędem jest określanie nieważności Konkordatu z powyżej cytowanego powodu, ponieważ w myśl Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów w okresie między podpisaniem a ratyfikacją umowa konkordatowa nie jest prawnie wiążąca dla stron. Nie oznacza to, by podpisanie umowy nie pociągało za sobą żadnych skutków prawnych. Przede wszystkim zgodnie z zasadą *dobrej wiary*, strony po podpisaniu tej umowy powinny powstrzymać się od wszelkich czynności, które powodowałyby utrudnienie lub unie-

⁷⁰ J. Glaster, Z. Witkowski, *Konkordat polski z 1993 r. Problemy prawne ratyfikacji*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4, s. 10.

⁷¹ Zob. M. Grzybowski, *Stan prawny rządu po rozwiązaniu Sejmu i Senatu*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 40.

⁷² Zob. wywiad z nim w „Polityce” 1999, nr 26, s. 3.

możliwienie wykonania umowy po jej ratyfikacji. Wskazuje na to art. 18 Konwencji Wiedeńskiej: „Państwo jest zobowiązane powstrzymać się od działań, które udaremniałyby przedmiot i cel umowy, jeżeli podpisało umowę lub dokonało wymiany dokumentów stanowiących umowy z zastrzeżeniem ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, póki wyraźnie nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tej umowy”⁷³. W ten sposób odmowa ratyfikacji przynajmniej przez jedną ze stron oznacza, że umowa nie została zawarta. Z punktu widzenia politycznego odmowa ratyfikacji jest uważana za „akt nieprzyjazny”, czy też „akt niewłaściwy”. Jednak z punktu widzenia prawnego nie jest to akt niemożliwy⁷⁴.

Trzeci przykład z praktyki polskiej związany jest z tzw. sprawą uzbrojenia śmigłowca „Huzar”. Mimo, że z powodu braku publikacji nie ma pewności co do charakteru tej umowy, czy była to umowa o charakterze międzynarodowym, warto zwrócić na nią uwagę. Załóżmy hipotetycznie, że należy ona do umów międzynarodowych. Zarzucano jej nieważność z powodu braku kompetencji konstytucyjnej do jej podpisania. Odchodzący minister gospodarki podpisał umowę, po przegraniu wyborów przez jego ugrupowanie, mimo apelu przywódców ugrupowania, które te wybory wygrało. Po objęciu władzy przedstawiciele nowej ekipy rządzącej zarzucili ministrowi gospodarki, że nie miał kompetencji do podpisania umowy. Ich zdaniem stracił on takie kompetencje wraz z przegraniem wyborów przez jego ugrupowanie. Zarzuty te tak jak w przypadku Konkordatu nie znalazły podstaw prawnych w przepisach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1999 r. Umowa ta została anulowana z innego powodu, co wywołało ostrą reakcję ze strony rządu izraelskiego. Izraelska prasa nie spekulowała na temat kroków, jakie podejmował rząd izraelski, i ograniczała się do przedstawienia oficjalnego oświadczenia Ministerstwa Obrony, które uważało, że porozumienie podpisane z Polską w październiku 1997 r. nie utraciło ważności. Dziennik „Ha aretz” zinterpretował oświadczenie resortu obrony w Tel Awiwie, zgodnie z którym Izrael „rozpatrzy polityczne i prawne sposoby” udzielenia odpowiedzi na decyzję Polski, w ten sposób, że Izrael „zastanawia się nad możliwością zaskarżenia Polski do Trybunału Międzynarodowego”. Rząd izraelski nie podjął jednak żadnej decyzji w tej sprawie⁷⁵.

PODSUMOWANIE

Krótkie podsumowanie powyżej omawianej problematyki prowadzi do następujących wniosków.

1. Mimo upływu trzech dekad od wejścia w życie Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (23 maja 1969 r.) rozwiązania przyjęte w art. 46 nie zostały potwierdzone w praktyce państw i w orzecznictwie międzynarodowym.

⁷³ J. Krukowski, *Konkordat Polski*, Lublin 1999, s. 34 - 35.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 35.

⁷⁵ „Rzeczpospolita” 1998, nr 288, s. 6.

2. Należy zgodzić się z tezą, że rozwiązania zawarte w art. 46 bazują na nieostrych pojęciach, które mogą ułatwić państwom działającym w złej wierze unieważnienia umowy międzynarodowej.

3. Zgodzić należy się z wnioskami, że wiele kwestii zawartych w art. 46 wciąż jeszcze jest dyskusyjnych.

THE PROBLEMS OF INVALIDITY OF TREATY REGARDING THE VIOLATION OF COMPETENCE TO ITS CONCLUDE

S u m m a r y

The author undertakes a consideration: the rule stated in article 46 of the Vienna Convention on the law of treaties. That provision permits a state to assert as a ground of invalidity of a treaty that its consent to be bound was expressed in violation of a provision of its internal law concerning the competence to conclude treaties.

The attention is, however, primarily focused on: 1. Pre – Vienna Convention doctrine, case – law and states practice. 2. The International Law Commission on the law of treaties. 3. Post 1969 developments with special attention to Poland's practice and jurisprudence of international court of justice.