

ALFONS KLAFKOWSKI

## UMOWA MIĘDZYNARODOWA A USTAWA

Problematyka konfliktu ustawy z umową międzynarodową jest zawarta w szerokim zagadnieniu wzajemnych stosunków<sup>7</sup> prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Ta problematyka może być rozwiązywana zarówno przez powszechne prawo międzynarodowe, jak i przez zainteresowane państwo, w ramach jego wewnętrznej kompetencji. To ustalenie przesądza zakres niniejszych rozważań.

Celem tych rozważań jest zbadanie, czy prawo wewnętrzne, które obecnie obowiązuje w Polsce, reguluje konflikt ustawy z umową międzynarodową. Jeżeli reguluje — to jakie są przewidywane możliwości powstania takiego konfliktu i w jaki sposób może on być rozstrzygnięty. Jeżeli nie reguluje — to w jaki sposób polskie prawo wewnętrzne zapobiega możliwości powstania takiego konfliktu, ewentualnie jaka jest, w tym zakresie, praktyka organów państwowych. Do tych podstawowych założeń wstępnych należy dodać, że w niniejszych rozważaniach przyjmuje się ustawę i umowę międzynarodową jako akty prawne już obowiązujące.

Na podstawie analizy polskiej konstytucji z 1952 r.<sup>1</sup>, praktyki konstytucyjnej, ustawodawstwa, praktyki sądów i administracji oraz w oparciu o współczesną doktrynę narodową — można przedstawić problematykę konfliktu ustawy z umową międzynarodową, przyjmując następującą dyspozycję:

I. Główne założenia metodologiczne badania problematyki konfliktu ustawy z umową międzynarodową;

II. Zasada unikania konfliktu ustawy z umową międzynarodową w polskim prawie wewnętrznym;

III. Konflikt ustawy z umową międzynarodową a odpowiedzialność międzynarodowa państwa.

<sup>1</sup> Tekst konstytucji: Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232. Jedyna monografia analizująca tę konstytucję: S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, ss. 325. W szczególności należy tutaj zwrócić uwagę na jej rozdział VI, poświęcony wykładni i stosowaniu tej konstytucji w ciągu 10 lat praktyki konstytucyjnej.

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE BADANIA PROBLEMATYKI  
KONFLIKTU USTAWY Z UMOWĄ MIĘDZYNARODOWĄ

Stosunek ustawy do umowy międzynarodowej jest w niniejszych rozważaniach traktowany jako sprowadzenie na grunt prawa pozytywnego dotychczasowych osiągnięć nauki w dziedzinie analizy stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Długotrwała dyskusja naukowa na ten temat doprowadziła do wyjaśnienia i sprecyzowania takich podstawowych zagadnień, jak np.: źródła prawa międzynarodowego, różne koncepcje wzajemnych stosunków prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego, prymat jednego systemu prawnego (w koncepcji monistycznej) oraz priorytet (w koncepcji dualistycznej), sposób recepcji prawa międzynarodowego (transformacja zwykła, transformacja generalna), instytucja tzw. odesłania do prawa międzynarodowego (stosowana przez sądy państwowe)<sup>2</sup>. Wyniki tej dyskusji naukowej wywarły decydujący wpływ na rozwój nauki prawa międzynarodowego. Trzeba jednakże przypomnieć art. 38 pkt 1 (d) statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, według którego nauka jest traktowana „jako środek pomocniczy do stwierdzania przepisów prawnych”<sup>3</sup>. Wprawdzie formalnie jest to określenie przeznaczone tylko dla celów tego statutu, lecz jego praktyczne znaczenie jest o wiele szersze.

Na podstawie tak określonej roli nauki prawa międzynarodowego można przedstawić główne założenia metodologiczne badania problematyki konfliktu prawa międzynarodowego z prawem wewnętrznym (a więc także konflikty ustawy z umową międzynarodową).

1. Powszechne prawo międzynarodowe nie rozstrzyga konfliktu ustawy „z umową. Nie istnieje norma powszechnego prawa międzynarodowego, która regulowałaby ewentualny konflikt tego systemu prawnego z prawem wewnętrznym państwa. Jeśli taki powstanie, to konieczne jest ustalenie, czy wtedy decyduje o jego rozwiązaniu norma prawa międzynarodowego, czy też norma prawa wewnętrznego. W pozytywnym prawie międzynarodowym nie ma normy uznającej wyższość tego systemu prawnego. Państwa — jako podmioty i twórcy prawa międzynarodowego — nie zajęły w tej spr-

<sup>2</sup> Syntetyczny przegląd tych zagadnień: A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, ss. 364. Tutaj cyt. rozdział I § 5 „Stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego”, s. 44—49. Warto również zwrócić uwagę na studium C. Berezowskiego, *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego*, ogłoszone w *Państwie i Prawie* 1964, nr 8—9, s. 218—230.

<sup>3</sup> Karta Narodów Zjednoczonych (wraz ze statutem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości) jest tutaj cytowana według Dz. U. 1947, nr 23, poz. 90.

wie wspólnego powszechnego stanowiska<sup>4</sup>. Niektóre umowy międzynarodowe zawierają normy prawne zobowiązujące państwa do wydania określonych norm prawa wewnętrznego<sup>5</sup> — to zagadnienie jest omówione w części II § 2, analizującej formy eliminowania konfliktu umowy międzynarodowej z ustawą. Wobec takiego stanu prawa międzynarodowego każdy jego konflikt z ustawą jest w praktyce rozstrzygany przez państwo. Wskutek tego zagadnienie konfliktów nie jest jednolicie rozwiązane, gdyż praktyka państw jest różna. Można jednak stwierdzić, że stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego jest w znacznym stopniu problemem prawa wewnętrznego, należy zatem głównie do prawa konstytucyjnego. Różnorodność praktyki państwowej uniemożliwia natomiast znalezienie wspólnych kryteriów systematyki. To z kolei utrudnia dokonanie uogólnień naukowych.

2. Prawo wewnętrzne rozwiązuje konflikt z prawem międzynarodowym. Pomimo tych trudności nauka systematyzuje w trojaki sposób wzajemny stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego, występujący w praktyce państw. Oto możliwe układy:

a) Wpływ prawa międzynarodowego na tworzenie norm prawa wewnętrznego. Państwo zawierające umowę międzynarodową może zobowiązać się do ustawowego uregulowania określonej materii, może też zobowiązać się do uzgodnienia swojego prawa wewnętrznego z umową międzynarodową. Państwo, które wydaje ustawę sprzeczną z zawartą przez siebie umową międzynarodową, dopuszcza się łamania prawa międzynarodowego. To są ogólne tezy nauki, a nie normy prawa międzynarodowego. Tezy te są oparte głównie na praktyce państw i orzecznictwie sądów międzynarodowych<sup>6</sup>. Ogólnie można stwierdzić po-

<sup>4</sup> Dyskusja na ten temat w Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ zakończyła się przyjęciem formuły, by pozostawić każdemu państwu rozwiązanie na swój sposób problemu wzajemnych stosunków prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego (A/CN.4/SR.4, s. 17). Warto dodać, że taka sama ostrożność cechowała poczynania kodyfikacyjne, występujące w tej dziedzinie w pracach Ligi Narodów: A. Alvarez, *Exposé de Motifs et Déclaration des grandes principes du Droit International Moderne*, Paris 1936, tutaj cyt. s. 49.

<sup>5</sup> Przykładowo można tutaj wskazać na konwencję z dnia 3 XII 1943 r. o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa — Dz. U. 1952, nr 2, poz. 9, w szczególności na jej artykuły V i VI. Warto także zwrócić uwagę na monografię L. Kubickiego, *Zbrodnie wojenne w świetle prawa polskiego*, Warszawa 1963, ss. 185. Na szczególną uwagę zasługuje w rozdziale I tej monografii paragraf pt. „Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ścigania i sądenia zbrodniarzy wojennych” (s. 47—56) oraz cały rozdział III, „Zbrodnie wojenne z lat 1939—1945 w polskim orzecznictwie sądowym i doktrynie prawa” s. 79—155).

<sup>6</sup> Analiza tego zagadnienia w zakresie orzecznictwa Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej jest przedstawiona w monografii A. Derynga,

wszechne przekonanie o obowiązku uzgadniania norm prawa wewnętrznego ze zobowiązaniami międzynarodowymi państwa. Szczególne miejsce zajmują te umowy międzynarodowe, które bezpośrednio zobowiązują państwo do wydania określonej ustawy.

b) Wpływ prawa międzynarodowego na zakaz tworzenia norm prawa wewnętrznego wyraża się w określeniu, które materie nie mogą być ustawowo regulowane. Niektóre dziedziny stosunków prawnych mogą być unormowane tylko przez prawo międzynarodowe (np. normy prawne dotyczące morza otwartego, niektóre działy dotyczące stosunków dyplomatycznych i konsularnych między państwami itp.).

c) Wpływ prawa międzynarodowego na stosowanie jego norm przez wewnętrzne organy państwowe — jest to problem związany z ogólnym zagadnieniem międzynarodowej odpowiedzialności państwa. W prawie wewnętrznym ta problematyka jest regulowana przez konstytucję każdego państwa lub też przez praktykę konstytucyjną.

W płaszczyźnie takiego trojkiego układu wzajemnych stosunków prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego możliwe jest powstanie konfliktu ustawy z umową międzynarodową. Są to oczywiście tylko ogólne założenia, niemniej te ogólne linie myślenia wywierają określony wpływ na kierunek rozstrzygnięcia konkretnego konfliktu norm.

3. Konflikt ustawy z umową może powstać tylko w systemie prawa wewnętrznego. Z powyższych ogólnych ustaleń wynika, że możliwość, bezpośredniego zetknięcia się norm prawa wewnętrznego (stanowionych przez państwo) z normami prawa międzynarodowego (współstanowionych przez państwo) istnieje tylko w systemie prawa wewnętrznego. Oczywiście — przy założeniu, że normy prawa międzynarodowego muszą się w ogóle „znaleźć” w ramach systemu prawa wewnętrznego, bo w przeciwnym razie nie istniałaby możliwość powstania takiego konfliktu. Podobny konflikt w systemie prawa międzynarodowego jest niemożliwy, gdyż ten system obejmuje tylko normy prawa międzynarodowego. Konflikty ustaw z umowami międzynarodowymi mogą powstać jedynie wskutek wzajemnego przenikania się tych dwóch systemów prawnych. Proces tego wzajemnego przenikania się obu systemów prawnych jest skomplikowany.

Ustawa jest tworzona tylko przez państwo. Konsekwencje wynikające ze zdolności traktatowej państwa są regulowane ustawowo. Pań-

*Główne tendencje rozwojowe prawa narodów w świetle orzecznictwa Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, Lwów 1932, ss. 151. Na szczególną uwagę zasługuje rozdział VI „Zachowanie odrębności systemu prawa narodów a tendencja rozszerzania jego zakresu”.*

stwo może także uregulować ustawowo sposób rozwiązania konfliktu z umową międzynarodową.

Umowa jest regulowana przez prawo międzynarodowe oraz przez każde państwo (w jego konstytucji lub ustawie zwykłej). Prawo traktatowe jest zwyczajowe, lecz stosunkowo dobrze wykształcone, a prace kodyfikacyjne nad nim prowadzi Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ. Z umowy mogą wynikać określone zobowiązania, które państwo powinno realizować w drodze wydania ustawy.

Do tego układu wzajemnego przenikania się dwóch systemów prawnych należy dodać, że nie ma normy prawa międzynarodowego regulującej konflikt z ustawą. Nie ma też normy prawa międzynarodowego dopuszczającej możliwość jednostronnego regulowania takiego konfliktu przez państwo. W zasadzie więc każde państwo kształtuje w granicach swej wewnętrznej kompetencji sposoby rozwiązywania konfliktu ustawy z umową międzynarodową. Nie oznacza to jednak uznania wyłącznej kompetencji państwa do dowolnego rozstrzygnięcia takich konfliktów.

4. Szczególna rola sądu i innych organów państwa przy rozstrzygnięciu konfliktu norm. Sądy i inne organy państwowe są obowiązane do stosowania umów międzynarodowych zawartych przez zainteresowane państwo. W orzecznictwie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej wyrażone zostało ustalenie, że wyrok sądu państwowego nie może odebrać mocy prawa wyrokowi sądu międzynarodowego<sup>7</sup>. Jest też rzeczą oczywistą, że wyrok sądu międzynarodowego nie może odbierać mocy prawa wyrokowi sądu państwowego. Nauka formułuje pogląd, że w razie konfliktu między wyrokiem sądu państwowego a wyrokiem sądu międzynarodowego, wyrok tego ostatniego nie traci ipso facto mocy prawnej<sup>8</sup>. Panuje też przekonanie, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie skuteczności Wyrokom sądów międzynarodowych. Sądy stosują normy prawa międzynarodowego na tych samych zasadach, na jakich stosują normy prawa wewnętrznego. Na szczególną uwagę zasługuje zasada odesłania, stosowana przez sądy państwowe. Również organy administracji państwowej stosują w swej praktyce normy prawa międzynarodowego. Rozstrzygnięcie konfliktu norm jest regulowane w praktyce państwa jako problem jego wewnętrznej kompetencji.

Przechodząc do ogólnego wniosku na temat podstawowych założeń metodologicznych odnoszących się do badania problematyki konfliktu Ustawy z umową międzynarodową, należy stwierdzić, że sposób regu-

<sup>7</sup> Publications de la-CPJI, Série A, nr 17, s. 33.

<sup>8</sup> A. Deryng, op. cit., s. 141.

lowania takich konfliktów ma charakter zdecydowanie pragmatyczny. W zasadzie każde państwo indywidualnie rozwiązuje takie konflikty w ramach swego prawa wewnętrznego. Często zasady i sposoby rozstrzygnięcia takich konfliktów nie są normatywnie uregulowane, a więc decydująca jest tylko praktyka państw. Można ogólnie stwierdzić, że państwa raczej nie regulują normatywnie takich konfliktów, tylko w swej praktyce niejako przyzwyczajają się do „współżycia” z nimi.

#### ZASADĄ UNIKANIA KONFLIKTU USTAWY Z UMOWĄ MIĘDZYNARODOWĄ W POLSKIM PRAWIE WEWNĘTRZNYM

Umowa międzynarodowa jest aktem prawnym wywodzącym się ze zdolności do działania państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. Ten akt prawny obowiązuje zarówno w systemie prawa międzynarodowego, jak i w systemie prawa wewnętrznego państwa będącego stroną umowy. Państwo określa zasady obowiązywania umowy międzynarodowej w swoim prawie wewnętrznym. Należy to do jego kompetencji. Z tego wynika, że państwo reguluje także formy unikania konfliktu ustawy z umową międzynarodową, jak również sposoby rozstrzygnięcia takiego konfliktu, jeśli on jednak powstał.

Na tych podstawowych ustaleniach jest oparte badanie konfliktu ustawy z umową międzynarodową w polskim prawie wewnętrznym.

1. Konstytucja polska z 1952 r. a umowy międzynarodowe. Punktem wyjścia badań nad pozycją i mocą obowiązującą umowy międzynarodowej w polskim prawie wewnętrznym jest konstytucja z 1952 r. Jako ustawa zasadnicza ta konstytucja zawiera normy prawne mające wyższą moc od ustawy zwykłej — a zatem wywierające wpływ decydujący na kształtowanie całego polskiego prawa wewnętrznego. Konstytucja reguluje więc także stosunek ustawy do umowy, a tym samym rozstrzyga konflikty między różnymi normami prawnymi. Należy zatem zbadać w konstytucji z 1952 r. (nazywanej odąd tylko konstytucją) następujące zagadnienia: a) uregulowanie procesu powstania umowy międzynarodowej; b) określenie mocy obowiązującej umowy międzynarodowej w polskim prawie wewnętrznym.

Analiza konstytucji pozwala dokonać następujących ustaleń w odniesieniu do tych zagadnień:

Ad a) Proces powstania umowy międzynarodowej obejmuje zasadniczo następujące stadia: zawarcie umowy; ratyfikacja umowy; publikacja umowy<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Szczegółowa analiza tych zagadnień: A. Klafkowski (referent główny), Krzysztof Skubiszewski, Bolesław Wiewióra *Umowy międzynarodowe w świetle*

To są jednocześnie stadia, w których mogą powstać ewentualne konflikty ustawy z prawem traktatowym (które dotąd jest prawem międzynarodowym zwyczajowym). W zakresie tych stadiów konstytucja normuje w art. 25 ust. I pkt 7, że Rada Państwa „ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe”. Jest to jedyna norma konstytucyjna, która reguluje *expressis verbis* umowy międzynarodowe. W polskiej nauce prawa państwowego stwierdzono, że „w konstytucji żadnego innego przepisu, regulującego wyraźnie sprawę umów międzynarodowych, nie znajdziemy. Nie znaczy to oczywiście, że inne artykuły konstytucji są bez znaczenia dla tego zagadnienia; jednak chodzić tu będzie już o postanowienia ogólniejsze, gdyż dotyczą nie tylko umów międzynarodowych, o których z tej przyczyny wyraźnie nie wspominają”<sup>10</sup>. Art. 32 konstytucji normujący kompetencje Rady Ministrów ustala w pkt 9, że ten organ sprawuje „ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami”. Ta norma konstytucyjna stanowi punkt wyjścia do wyjaśnienia poszczególnych etapów procesu powstawania umowy międzynarodowej. Uregulowanie tych zagadnień przedstawia się zatem następująco:

Zawarcie umowy międzynarodowej jest czynnością prawną nie uregulowaną *expressis verbis* przez konstytucję, w której nawet ten termin nie jest użyty. Wolno jednak stwierdzić, że w tym zakresie konstytucja uznaje prawo międzynarodowe zwyczajowe, które przyznaje głowie państwa kompetencje zawierania umów międzynarodowych. Art. 25 ust. I pkt 7 konstytucji reguluje tylko jeden z etapów zawarcia umowy, a mianowicie jej ratyfikację przez Radę Państwa. Art. 32 konstytucji normujący kompetencje Rady Ministrów ustala w pkt 9, że ten organ sprawuje „ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami”. Technika zawarcia umowy (a więc pełnomocnictwa, rokowania i podpisanie umowy) stanowi zagadnienie odrębne, marginesowe dla niniejszych rozważań.

Ratyfikacja umowy należy do kompetencji Rady Państwa. Konstytucja nie reguluje, jakie umowy podlegają ratyfikacji<sup>11</sup>. Praktyka kon-

*konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zagadnienia wybrane.* Jest to referat opublikowany w materiałach sesji naukowej PAN z 4—9 VII 1953 r. pt. *Zagadnienia prawne konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. II, Warszawa 1954, s. 540—573. Patrz również podsumowanie dyskusji na ten temat, 'opublikowane na s. 595—599 w tym samym tomie;

<sup>10</sup> S. Rozmaryn *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, Państwo i Prawo 1962, nr 12, s. 951—964. Tutaj cyt. s. 951—952.

<sup>11</sup> Analiza tego zagadnienia w świetle polskiej nauki prawa międzynarodowego: A. Klafkowski, *Problem ratyfikacji umów międzynarodowych na tle umowy poczdamskiej z 2 VIII 1945*, Życie i Myśl 1957, nr 1, s. 123—146. Ponadto analizę tego zagadnienia zawiera również studium O. Antonowicza, *Ratyfikacja umów*

stytucyjna wykazuje, że Rada Państwa ratyfikuje te umowy, które zawierają taki wymóg<sup>12</sup>. Można więc stwierdzić, że ratyfikacja jest uregulowana przez konstytucję, a praktyka państwa uzupełniająca te normy jest zgodna z prawem międzynarodowym.

Publikacja umowy międzynarodowej jest czynnością prawną nie uregulowaną *expressis verbis* przez konstytucję. To zagadnienie jest unormowane przez ustawę z 30 XII 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw PRL i Dziennika Urzędowego PRL Monitor Polski<sup>13</sup>. Według art. 1 ust. 1 pkt 3 w Dzienniku Ustaw PRL są publikowane także umowy zawarte przez Polskę z innymi państwami oraz oświadczenia rządowe w sprawie mocy obowiązującej tych umów, ich ratyfikacji oraz uczestnictwa w nich innych państw<sup>14</sup>. Analiza polskiej praktyki państwowej wykazuje, że umowa międzynarodowa ważnie zawarta przez Polskę ma skuteczność prawną *proprio vigore* i bez względu na jej publikację<sup>15</sup>. Publikacja umów międzynarodowych w Dzienniku Ustaw ma ściśle określone związki z zagadnieniem bezpośredniej skuteczności tych umów w systemie polskiego prawa wewnętrznego. Umowy międzynarodowe są publikowane w Dzienniku Ustaw PRL, a więc w tym samym organie urzędowym, w którym są ogłaszane ustawy i rozporządzenia. Na podstawie analizy polskiej praktyki państwowej ustala S. Rozmaryn: „Wynika stąd, że umowy międzynarodowe potraktowane są w przytoczonym przepisie ustawy w tej samej płaszczyźnie, co ustawy i rozporządzenia wykonawcze, wydane z wyraźnego upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nie. Nasuwa to od razu przypuszczenie, że ogłaszanie umów międzynarodowych wiązać się ma w intencji ustawo-*międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, Sprawy Międzynarodowe 1959, nr 1, s. 33—54.

<sup>12</sup> S. E. Nahlik, *O wejściu w życie umowy międzynarodowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Prawo rzymskie II, s. 95—113. Autor na podstawie własnych obserwacji oraz informacji Departamentu Prawo-Traktatowego Min. Spraw Zagranicznych podkreśla, że współczesna praktyka polska nie przyjmuje domniemania ratyfikacji. Radzie Państwa przedkłada się te tylko umowy, w których figuruje wyraźna wzmianka o „ratyfikacji”. Nahlik podkreśla, że w pozostałych przypadkach wybiera się między zatwierdzeniem umowy przez rząd a uznaniem za wystarczający samego podpisu negocjatora.

<sup>13</sup> Dz. U. 1950, nr 58, poz. 524.

14 pierwsze gruntowe studium w polskiej literaturze prawa państwowego na ten temat: S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Państwo i Prawo 1959, nr 1, s. 3—26. Niektóre aspekty tego zagadnienia porusza L. Gelberg, *Z problematyki umów międzynarodowych. Na tle praktyki polskiej*, w: *W 50-lécie pracy naukowej J. Makowskiego*, Warszawa 1957, s. 119—140, tutaj cyt. s. 133—140.

<sup>15</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, ss. 425. Tutaj cyt. s. 327.

dawcy z dziedzinami, regulowanymi przez ustawy lub przez rozporządzenia wykonawcze, wydane z wyraźnego upoważnienia ustawy. Konstytucyjnym warunkiem skuteczności ustaw jest ich należyte ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Już to pozwala przypuszczać, że wymaganie ogłoszenia umowy międzynarodowej w tym Dzienniku ma widocznie dotyczyć również tych materii, które wiążą się z ustawodawstwem. Sama nazwa organu publikacyjnego (Dziennik Ustaw) także nie jest tu bez znaczenia<sup>16</sup>. Z tego punktu widzenia polska praktyka państwowa dzieli umowy międzynarodowe na dwie grupy, w zależności od tego, czy te umowy regulują sprawy zastrzeżone dla ustawodawcy lub ustawowo uregulowane, czy też dotyczą spraw „nieustawowych”. Umowy międzynarodowe pierwszej grupy mają bezpośrednią skuteczność w polskim prawie wewnętrznym, a więc taka umowa ma moc obowiązującą *proprio vigore* w stosunkach wewnętrznych — pod warunkiem jej ratyfikacji i publikacji w Dzienniku Ustaw PRL. Do tej pierwszej grupy umów należą takie materie, jak: własność prywatna, stan cywilny, stosunki rodzinne i spadkowe, stosunki obligacyjne, prawo pracy, zagadnienia prawa karnego, podatki i inne świadczenia publiczne, ubezpieczenia, procedura sądów itp.<sup>17</sup> Do drugiej grupy umów międzynarodowych — a więc regulujących materie „nieustawowe” — należą takie, które w polskim prawie wewnętrznym mogą być normowane przez rząd lub ministra<sup>18</sup>. Takie umowy międzynarodowe mają moc obowiązującą *proprio vigore* w stosunkach wewnętrznych po ratyfikacji, bez względu na to, czy zostały opublikowane. Konkluzja przedstawiona w tej sprawie przez naukę prawa państwowego stwierdza: „Ogłoszenie umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw uważać należy za niezbędny warunek tej skuteczności we wszystkich tych materiach, w których według ustawodawstwa polskiego ogłoszenie w Dzienniku Ustaw przepisu normującego tę sprawę jest niezbędne dla jego wejścia w życie. Dla tych materii — a więc materii zastrzeżonych ustawodawcy albo już uregulowanych ustawowo, a nie przekazanych częściowo do uchwał lub zarządzeń wykonawczych — obowiązuje dla umów międzynarodowych ten sam warunek skuteczności, co dla ustaw i rozporządzeń, tj. wymaganie ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Nie ma żadnej przyczyny, aby traktować je pod tym względem inaczej niż ustawy i rozporządzenia, skoro mają regulować te same materie. Ogłoszenie urzędowe w Dzienniku Ustaw nie jest natomiast wymogiem skuteczności w stosunkach wewnętrznych co do takich umów międzynarodowych, które dotyczą domeny nie objętej wyłącznością ustawy, a zarazem nie uregu-

<sup>16</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL...*, op. cit., s. 334.

<sup>17</sup> S. Rozmaryn, *Skuteczność umów międzynarodowych PRL...*, op. cit., s. 960.

<sup>18</sup> S. Rozmaryn, *Skuteczność umów międzynarodowych...*, op. cit., s. 960.

lowanej ustawowo, chyba że same ustawy dopuszczają jej normowanie uchwałami i zarządzeniami wykonawczymi (ale nie rozporządzeniami). Umowy międzynarodowe powinny być w tej dziedzinie skuteczne w stosunkach wewnętrznych proprio vigore, mimo nieogłoszenia, podobnie jak skuteczne są — mimo braku ogłoszenia — uchwały rządu lub zarządzenia ministrów, regulujące takie sprawy"<sup>19</sup>.

Ad b) Konstytucja nie zawiera normy regulującej expressis verbis moc obowiązującą umowy międzynarodowej w polskim prawie wewnętrznym. Nie reguluje tego zagadnienia także żadna ustawa zwykła. W polskiej nauce prawa państwowego stwierdzono, że „umowa międzynarodowa w myśl intencji ustawodawcy konstytucyjnego i zgodnej z tą intencją praktyki konstytucyjnej ma mieć skuteczność w stosunkach wewnętrznych proprio vigore"<sup>20</sup>. W polskiej nauce prawa międzynarodowego zwrócono uwagę na niezręczne schematy dotychczasowych prób przedstawienia tego zagadnienia. Na szczególną uwagę zasługuje następujące spostrzeżenie: „Państwu suwerennemu trudno uznać absolutną wyższość prawa międzynarodowego. Ale jest przecież związane zasadą pacta sunt servanda, podstawową zasadą wszelkiego ładu międzynarodowego, a to dla państwa suwerennego musi zakładać domniemanie zgodności obu porządków prawnych: międzynarodowego i wewnętrznego. Skoro zaś oba te porządki mają się równoważyć i wzajemnie uzupełniać, to wiążąca państwo norma prawa międzynarodowego musi być na jego terenie wewnętrznym znana. Inaczej nie może być przestrzegana, a więc... nie wejdzie efektywnie w życie"<sup>21</sup>. Nie ulega wątpliwości, że formalne podstawy uznania mocy obowiązującej umowy w systemie prawa wewnętrznego mogą być — w rzeczywistości są — różne i odmienne w poszczególnych państwach. Są one tak różnorodne, że trudno je usystematyzować. Trafne jest zatem spostrzeżenie, że z prawnego punktu widzenia wystarczające jest ustalenie, iż „w danym narodowym systemie prawnym umowy międzynarodowe mają skuteczność prawną również w stosunkach wewnętrznych, a pytanie, czy dzięki temu umowy te «stają się» prawem wewnętrznym, czy też nie, wydaje nam się zagadnieniem nie mającym istotnego znaczenia"<sup>22</sup>. Polska praktyka konstytucyjna pozwala stwierdzić, że konstytucja uznaje skuteczność ratyfikowanej umowy międzynarodowej w stosunkach wewnętrznych proprio vigore. Nauka prawa państwowego wyciąga stąd wniosek: „Takie jest niewątpliwie założenie, na którym opiera się praktyka konstytucyjna

<sup>19</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL...*, op. cit., s. 335—337.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 328.

<sup>21</sup> E. Nahlik, op. cit., s. 111—112.

<sup>22</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL...*, op. cit., s. 343.

Sejmu, Rady Państwa i Rządu, skoro nie podejmują one nigdy żadnych kroków zmierzających do ustawodawczej «transformacji», czy «inkorporacji» umów międzynarodowych. Ani Rząd, ani Rada Państwa nigdy takich projektów ustawodawczych do Sejmu nie wnoszą i nigdy dotychczas Sejm takich ustaw nie uchwalał<sup>23</sup>.

Przedstawione powyżej dwa zagadnienia konstytucyjne — a mianowicie uregulowanie powstania umowy międzynarodowej oraz określenie mocy obowiązującej umów w polskim prawie wewnętrznym — należy podsumować ogólnymi wnioskami.

Po pierwsze — na podstawie konstytucji i praktyki państwowej należy uznać moc obowiązującą umów międzynarodowych proprio vigore w polskim prawie wewnętrznym.

Po drugie — polska praktyka konstytucyjna nie wykazuje żadnych poczynań podważających powyższe określenie pozycji umowy międzynarodowej w systemie polskiego prawa wewnętrznego.

Po trzecie — sprawdzalna jest presumpcja, że polski ustawodawca nie ma intencji stanowienia ustaw sprzecznych z umowami międzynarodowymi, a tym samym można ustalić presumpcję przeciwko istnieniu konfliktu ustawy z umową międzynarodową w polskim prawie wewnętrznym.

2. Formy eliminowania przez ustawę konfliktu z umową międzynarodową. Konstytucja nie reguluje expressis verbis sposobu rozstrzygania konfliktu ustawy z umową międzynarodową. Przedstawiona wyżej presumpcja o dążeniu konstytucji do unikania takiego konfliktu znajduje potwierdzenie przy zbadaniu następujących form eliminowania przez ustawy zwykłe konfliktu z umową międzynarodową: a) umowa międzynarodowa obowiązuje proprio vigore obok ustawy lub zamiast ustawy; b) ustawa nawiązuje do umowy międzynarodowej; c) ustawa zostaje znowelizowana celem jej przystosowania do umowy międzynarodowej; d) ustawa zostaje wydana jako rodzaj „aktu wykonawczego” do umowy międzynarodowej.

Ad a) Umowa międzynarodowa ma moc obowiązującą zamiast ustawy lub obok ustawy. Umowa międzynarodowa może regulować proprio vigore sprawy zastrzeżone polskiemu ustawodawcy, lub takie, które już zostały ustawowo uregulowane. Polska nauka prawa państwowego wypowiada pogląd, oparty na analizie praktyki, że w takim przypadku urnowa później zawarta „ma w swoim zakresie priorytet przed wcześniejszą ustawą”<sup>24</sup>. Przy odwrotnej sytuacji — według tych samych ustaleń — „w myśl konstytucji obowiązująca umowa międzynarodowa

<sup>23</sup> S. Rozmaryn, *Skuteczność umów międzynarodowych* ... , op. cit., s. 955.

<sup>24</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL* ... , op. cit., s. 345.

nie może stracić mocy jedynie z uwagi na późniejszą, sprzeczną z nią ustawę"<sup>25</sup>. Umowa międzynarodowa traci moc obowiązującą w polskim prawie wewnętrznym równocześnie z utratą swej mocy w płaszczyźnie prawa międzynarodowego<sup>26</sup>. Umowy międzynarodowe regulują proprio vigore stosunki prawne w różnych dziedzinach, np. w prawie administracyjnym, morskim, cywilnym, karnym, postępowaniu sądowym<sup>27</sup>. Warto zwrócić w tym zakresie uwagę na dokumentację Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, zawierającą częściowy wykaz i opracowanie tych umów międzynarodowych, które obowiązują proprio vigore w prawie wewnętrznym państw będących ich stronami<sup>28</sup>.

Ad b) Ustawa nawiązuje do umowy międzynarodowej. Takie nawiązanie występuje w polskim prawie wewnętrznym w trojakiej postaci<sup>29</sup>. Po pierwsze — nawiązanie do umowy międzynarodowej jest zawarte w klauzuli zastrzegającej, że ustawa „nie narusza obowiązujących umów międzynarodowych”. Taka klauzula jest dodatkowym dowodem, że umowy międzynarodowe mają moc obowiązującą proprio vigore. Po drugie — innym wyrazem nawiązania jest klauzula, uzależniająca stosowanie określonego przepisu ustawy od zawarcia przez Polskę odpowiedniej umowy międzynarodowej. Po trzecie — ustawa uznaje w swoim zakresie priorytet umowy międzynarodowej, czyli ustawa jest subsydiarna w stosunku do umowy międzynarodowej obowiązującej proprio vigore w polskim prawie wewnętrznym<sup>30</sup>. Analiza tych trzech form nawiązywania ustawy do umowy międzynarodowej potwierdza konkluzję, że „według koncepcji przyjętej przez polskiego ustawodawcę konstytucyjnego i zgodnie z ustaloną praktyką naczelnych organów państwowych umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę mają wywierać skutki prawne również w stosunkach wewnętrznych proprio

<sup>25</sup> Ibidem, s. 344—345.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 34—346.

<sup>27</sup> Problematyka umów międzynarodowych była w 1962 r. przedmiotem publikowanej dyskusji w Polsce. Referat Krzysztofa Skubiszewskiego *The Validity of Treaties in Polish Municipal Law*, ogłoszony w „Rapports polonais présentés au Sixième Congrès International de Droit Comparé”, Varsovie 1962, s. 109—123, stał się przedmiotem polemiki opublikowanej przez L. Gelberga w artykule *Miejsce umów międzynarodowych w prawie PRL*, ogłoszonym na łamach *Prawa i Życia* 1962, nr 18. Do tej polemiki nawiązuje w wielu miejscach S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL...*, op. cit., przykładowo wymienię przypis 17 na s. 343.

<sup>28</sup> Dokument Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ: Resolutions de l'assemblée generale interessant le droit de traités, A/CN.4/154 z 14 II 1963 r., ss. 104. Tutaj cyt. s. 52—53.

<sup>29</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL...*, op. cit., s. 329—339; tam przytoczone są liczne przykłady ilustrujące praktykę polską.

<sup>30</sup> A. Bramson, *Pomoc prawna i udział obrony w sprawach o zbrodnie wojenne*, *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 1948, nr 4, s. 12—14.

vigore"<sup>31</sup>. Powyższe formy nawiązywania ustawy do umów międzynarodowych są „wyrazem dążenia ustawodawcy do wyjaśnienia *expressis verbis* stosunku danej ustawy do umów międzynarodowych”<sup>32</sup>.

Ad c) Ustawa zostaje znowelizowana celem jej dostosowania do umowy międzynarodowej. Takie szczególnie wymowne przykłady występują w polskim prawie karnym po drugiej wojnie światowej. Przyłączenie Polski do umów o ściganiu i karaniu przestępców wojennych wymagało dostosowania polskiego prawa karnego do tych umów. W takich warunkach nastąpiła nowelizacja dekretu z 30 VIII 1945 r. o odpowiedzialności karnej zbrodniarzy faszystowskich, celem dostosowania polskiego prawa wewnętrznego do ustaleń wyroku Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze<sup>33</sup>. Ustawodawca polski uznał proces dostosowania ustawy np. do umowy londyńskiej z 8 VIII 1945 r. za rzecz oczywistą — ta umowa jest opublikowana w „Dzienniku Ustaw PRL”<sup>34</sup>;

Ad d) Ustawa zostaje wydana jako swoisty „akt prawny wykonawczy” do umowy międzynarodowej. To zagadnienie jest związane szczególnie blisko z umowami dotyczącymi prawa wojennego<sup>35</sup>. Z nowszych umów międzynarodowych warto zwrócić uwagę szczególnie na konwencje o ochronie ofiar wojny (Genewa, 12 VIII 1949 r.)<sup>36</sup>. W konwencjach tych państwa zobowiązują się do wydania niezbędnych ustaw w celu ustalenia odpowiednich sankcji karnych w stosunku do osób, które popełniły albo wydały rozkaz popełnienia jakiegokolwiek z naruszeń łamiących te konwencje<sup>37</sup>. Wymóg wydania ustaw o takim cha-

<sup>31</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL...*, op. cit., s. 332.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 331.

<sup>33</sup> J. Sawicki *Prawo norymberskie a polskie prawo karne*, Państwo i Prawo 1948, nr 3, s. 54—63. Tutaj cyt. s. 57.

<sup>34</sup> Dz. U. 1947, nr 63, poz. 367/368. Warto przytoczyć charakterystyczny artykuł komentujący te zagadnienia na bieżąco: A. Landau, Cz. Wasilkowski, *Odpowiedzialność za zbrodnie czasu wojny w prawie polskim*, Demokratyczny Przegląd Prawniczy 1946, nr 11—12, s. 27—36.

<sup>35</sup> Zagadnienie to jest przedstawione w artykule L. Kubickiego, *Zbrodnie wojenne jako zagadnienie kodyfikacyjne w prawie karnym wewnętrznym*, Państwo i Prawo 1961, nr 8—9, s. 334—345.

<sup>36</sup> Dz. U. 1956, nr 38, poz. 171 (załącznik).

<sup>37</sup> Warto zwrócić uwagę na niemal identyczne uregulowanie pewnych zagadnień w Konwencjach Genewskich o ochronie ofiar wojny, obowiązek szerokiego rozpowszechnienia tekstu tych konwencji zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wojny zawarty jest w następujących artykułach tych konwencji: konwencja I — art. 47, konwencja II — art. 48, konwencja III — art. 127, konwencja IV — art. 144. Zobowiązanie państw do wydania niezbędnych przepisów ustawowych w celu ustalenia odpowiednich sankcji karnych w stosunku do osób, które popełniły albo wydały rozkaz popełnienia jakiegokolwiek naruszenia tych konwencji zawarty jest

rakterze może być sformułowany wyraźnie — tak jak to czynią np. cztery konwencje o ochronie ofiar wojny z 1949 r. — a może też tylko wyrukać z umowy międzynarodowej. Nie ulega wątpliwości, że wynika on także z takich umów wielostronnych, jak konwencje genewskie morskie z 1958 r., konwencja wiedeńska z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych i konwencja wiedeńska z 1963 r. o stosunkach konsularnych. Zadania wynikające z tych umów wielostronnych dla ustawodawstwa narodowego są zapewne dopiero w fazie studiów *de lege ferenda*.

Na podstawie powyższej analizy można sformułować wniosek ogólny. Te cztery formy bezpośredniego stosunku ustawy z umową międzynarodową eliminują w zasadzie możliwość powstania konfliktu między poszczególnymi normami prawnymi. Jest rzeczą oczywistą, że żadne z powyższych czterech form nie może uzasadniać argumentu *a contrario*.

3. Polska praktyka państwowa eliminuje konflikt ustawy z umową międzynarodową. Konstytucja nie reguluje *expressis verbis* sposobu rozstrzygania konfliktu ustawy z umową międzynarodową. Nie reguluje też ona podobnych konfliktów norm w przypadku ich powstania w praktyce organów państwowych. Pod pojęciem praktyki państwowej rozumie się tutaj działalność sądów oraz organów administracji państwa. Powstanie konfliktu jest możliwe w tak pojętej praktyce, gdy umowa międzynarodowa jest stosowana *proprio vigore* — a więc gdy sądy lub organy administracji państwa stosują umowę międzynarodową poza przypadkami, w których ustawa odwołuje się do umowy międzynarodowej<sup>38</sup>. Trzeba podkreślić, że nauki prawne — teoria państwa i prawa, prawo państwowe, prawo międzynarodowe publiczne — mogą przedstawić koncepcje i ogólne wnioski nawet znakomicie i przekonywająco usystematyzowane, lecz nie jest zadaniem tych nauk rozwiązywanie konfliktu norm prawnych. Inaczej jest w praktyce państwowej. Organy władzy państwa — sądy, administracja państwowa — wydają wyroki, czy decyzje, które muszą być osadzone w jednym i ściśle określonym porządku prawnym — i tylko w jednym porządku prawnym. Działalność tych organów państwowych jest oczywiście oparta na prawie wewnętrznym. Ich stosunek do umów międzynarodowych jest z natury rzeczy bardzo ostrożny, a interpretacja umów przez organy państwowe jest nacechowana zrozumiałą niedoskonałością. Brak uregulowania przez konstytucję sposobu rozstrzygania konfliktu ustawy z umową międzynarodową oraz brak ustaw zwykłych

w następujących artykułach: konwencja I — art. 49, konwencja II — art. 50, konwencja III — art. 129, konwencja IV — art. 146.

<sup>38</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*. . . , op. cit., s. 342.

regulujących to zagadnienie utrudnia oczywiście sytuację sądów i organów administracji państwowej. Pewne ułatwienie stanowi możliwość oparcia się na presumpcji, że prawo wewnętrzne nie jest sprzeczne z prawem międzynarodowym i że ustawodawca nie ma intencji wydawania ustaw sprzecznych z umowami międzynarodowymi. Opierając się na powyższych ogólnych założeniach należy zatem sprawdzić, jakie są sposoby rozstrzygania albo eliminowania konfliktu ustawy umową międzynarodową w polskiej praktyce: a) sądów państwowych; b) innych organów państwowych, a w szczególności organów administracji i gospodarki państwowej.

Ad a) Analiza praktyki sądów polskich — zarówno sądów powszechnych, jak i sądów ubezpieczeń społecznych — wykazuje, że stosują one umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Państwa i należycie opublikowane<sup>39</sup>. Takie umowy międzynarodowe mają moc obowiązującą proprio vigore także dla sądów państwowych. Wynika to z wyroków sądowych różnych instancji — a Sąd Najwyższy nie ogłosił w tej sprawie zastrzeżeń<sup>40</sup>. Przeciwnie postanowienie powiększonego składu Sądu Najwyższego z 23 II 1948 r. zawiera taki zwrot: „... ścisła łączność judykacyjna pomiędzy orzecznictwem krajowym i międzynarodowym w tej dziedzinie pozwala sądom polskim korzystać z wyroku międzynarodowego Trybunału przy wykładni ustawy polskiej, opartej na tym wyroku...”<sup>41</sup>. Na tej podstawie wyrażony został pogląd, że w określonych przypadkach judykatura polska idzie tak daleko, iż uznaje przewagę prawa traktatowego międzynarodowego nad prawem wewnętrznym polskim, gdy nawet teoretycznie Polska nie ma w pewnym zakresie obowiązku takiego uzależniania się<sup>42</sup>. Należy dodać, że nie jest też znany ani jeden wyrok sądów polskich (w ramach konstytucji z 1952 r.), który zająłby stanowisko na korzyść tezy o priorytecie późniejszej ustawy w stosunku do umowy międzynarodowej<sup>43</sup>. W polskiej nauce prawa państwowego wyrażony został pogląd, że sądy państwowe mają prawo kontroli zgodności umów międzynarodowych z konstytucją<sup>44</sup>. W praktyce dotąd sądy z tego prawa nie korzystały. To zagadnienie nie zostało dotąd należycie monograficznie opracowane przez naukę polską.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 341—342.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 342.

<sup>41</sup> E. S. Rappaport, *Z zagadnień prawa międzynarodowego w orzecznictwie sądów polskich*, Rocznik Prawa Międzynarodowego 1949, wydany przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, s. 224—235. Tutaj cyt. s. 233.

<sup>42</sup> Głosa E. S. Rappaporta, *Państwo i Prawo* 1948, nr 5—6, s. 201.

<sup>43</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL...*, op. cit., s. 345, przyp. 19.

<sup>44</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL...*, op. cit., s. 190—191, przyp. 8.

Problematyka dotychczasowego stosowania umów międzynarodowych w wyrokach sądów polskich jest wyczerpująco opracowana<sup>45</sup>.

Ad b) Inne organy państwowe, szczególnie organy administracji i gospodarki państwowej są obowiązane „stosować wszystkie ważne zawarte umowy — również nie ogłoszone — w takim samym zakresie, w jakim obowiązane są w danej materii stosować uchwały i zarządzenia nie ogłoszone. Obowiązek ten ciąży nie tylko na Rządzie, ministrach i innych organach administracji państwowej, ale również na wszystkich organizacjach gospodarczych państwa, a więc na wszystkich przedsiębiorstwach państwowych, organizacjach handlu zagranicznego oraz wszystkich państwowych organach arbitrażowych. A trzeba pamiętać, że w praktyce stosowanie umowy przez wspomniane organy administracji i gospodarki państwowej dotyczyć będzie najczęściej właśnie spraw, które mogą być normowane przez Rząd uchwałami, a przez ministrów zarządzeniami”<sup>46</sup>. Stosowanie umów w tym zakresie „nie wymaga żadnego specjalnego aktu rządowego z kategorii źródeł prawa wewnętrznego”<sup>47</sup>. Warto dodać, że teoretycznie biorąc, konflikt normy prawa wewnętrznego z umową międzynarodową może powstać na szczeblu zarządzenia administracji nawet niższego szczebla. Przykładem mogą być konflikty zarządzeń administracji szczebla Miejskiej Rady Narodowej z umową międzynarodową w zakresie takich zagadnień, jak niezgodne z umową ustalenie ruchu jednokierunkowego w pewnych okolicznościach<sup>48</sup>. Warto też zwrócić uwagę, że umowa międzynarodowa może zawierać zobowiązania skierowane bezpośrednio do organów wewnętrznych państwa będącego stroną tej umowy. Takie normy prawne istnieją np. w konwencjach o ochronie ofiar wojny z 1949 r.<sup>49</sup>

#### KONFLIKT USTAWY Z UMOWĄ A ODPOWIEDZIALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA PAŃSTWA

Problematyka konfliktu ustawy z umową międzynarodową zawiera również pewne implikacje dotyczące określonej odpowiedzialności międzynarodowej państwa za takie rozstrzygnięcie konfliktu z norm, które

<sup>45</sup> K. Skubiszewski, op. cit., s. 119—123, zestawia wyroki sądów polskich, glosy oraz literaturę przedmiotu.

<sup>46</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL* .. ., op. cit., s. 340—341.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 341.

<sup>48</sup> Są to zagadnienia związane z konwencją o ruchu drogowym Dz. U. 1959, nr 54, poz. 321.

<sup>49</sup> Przykładowo wskazano na te normy w przyp. 37. Należy tutaj zwrócić uwagę, że takie normy w umowach międzynarodowych niejednokrotnie zwracają się bezpośrednio do określonych organów państwowych, bądź ustawodawczych, bądź nawet wykonawczych.

mogłoby naruszać prawo międzynarodowe. Każdy organ państwa może dopuścić się takiego naruszenia — może więc to uczynić również organ ustawodawczy. Naruszenie prawa międzynarodowego w takich warunkach stwarza odpowiedzialność państwa z tytułu deliktu międzynarodowego. Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ pracuje od kilku lat nad projektem kodyfikacji odpowiedzialności państwa za delikt międzynarodowy. Część dokumentacji opracowanej przez Sekretariat Generalny ONZ pozwala stwierdzić, że ten aspekt odpowiedzialności państwa za jego działalność ustawodawczą jest także przedmiotem analizy<sup>50</sup>.

Jest to jednak problem nie tylko o charakterze represji w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Określone związki, jakie istnieją między działalnością ustawodawczą państwa a jego odpowiedzialnością międzynarodową wysuwają także zagadnienia o charakterze prewencyjnym — wyrażają się one w ustaleniu, czy i w jakim stopniu niektóre instytucje prawa międzynarodowego mogą zapobiegać powstaniu konfliktu ustawy z umową międzynarodową. Pod tym szczególnym kątem widzenia warto zwrócić uwagę na przykładowo tutaj przedstawione takie zagadnienia, jak: a) rejestracja umów międzynarodowych według Karty NZ; b) zastrzeżenie do umów wielostronnych; c) niektóre klauzule w umowach międzynarodowych.

Spostrzeżenia na ten temat dokonane zostały pod szczególnym kątem widzenia zapobiegania konfliktom ustawy z umową międzynarodową.

Ad a) Rejestracja umów międzynarodowych na podstawie art. 102 Karty NZ umożliwia publikację tych umów. Cel art. 102 Karty NZ i skutki prawne z nim związane są ściśle określone. Dodatkowo można jednak stwierdzić, że wykonując art. 102 Karty NZ państwa są nawzajem informowane o zawarciu „każdego traktatu i każdego układu międzynarodowego. Stwarza to możliwość szybkiej i wszechstronnej konfrontacji każdej umowy międzynarodowej z ustawą każdego państwa — a to pozwala ustalić ewentualne istnienie konfliktu. Taka permanentna konfrontacja w skali międzynarodowej działa niewątpliwie reflektująca na każdego ustawodawcę i skłania do uważnego przewidywania wszelkich ewentualności konfliktu norm. Wprawdzie ten aspekt rejestracji umów międzynarodowych nie jest szczególnie eksponowany — nie jest on także monograficznie opracowany — lecz jego znaczenie nie ulega wątpliwości szczególnie obecnie, w toku prac kodyfikacyjnych nad prawem traktatowym.

<sup>50</sup> Dokument Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, *Resume des decisions rendues par des travaux internationaux en matière de responsabilité de états*, A/CN.4/169 z 16 IV 1964, ss. 110. Tutaj w szczególności należy zwrócić uwagę na s. 26—27 oraz s. 119—140.

Ad b) Zastrzeżenia do umów wielostronnych są oczywiście dokonywane w płaszczyźnie prawa międzynarodowego i nie mają bezpośredniego związku z ewentualnym konfliktem umowy z ustawą. Zastrzeżenia są instytucją prawa traktatowego, która dopiero się kształtuje pod wpływem rozwoju umów wielostronnych. Ta instytucja jest dopiero przedmiotem badań na tle praktyki państw<sup>51</sup>. Nie jest dotąd należycie opracowany i zauważony ten aspekt zastrzeżeń, który jest związany z prawem wewnętrznym państwa je zgłaszającego. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że państwo zgłaszające zastrzeżenia może traktować tę czynność prawną zarówno w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego. Jako ustawodawca może państwo zgłosić zastrzeżenia obejmujące te materie danej umowy wielostronnej, które już zostały w jego ustawie inaczej uregulowane. W ten sposób państwo, zgłaszając zastrzeżenia, zabezpiecza się niejako przed możliwością powstania konfliktu między obowiązującą ustawą a podpisywaną umową wielostronną. Możliwość taka występuje oczywiście wtedy tylko, gdy państwo nie chce zobowiązać się do dostosowania w tym przypadku ustawy do umowy międzynarodowej. Możliwa też jest taka ewentualność, że państwo traktuje zastrzeżenia jako zapowiedź odmiennego uregulowania przez ustawę materii będącej przedmiotem zastrzeżenia. Jakkolwiek przedstawione tutaj rozumowanie należy uważać jedynie za rodzaj hipotezy roboczej, niemniej jednak jest to aspekt związany z problemem konfliktu ustawy z umową międzynarodową, zasługujący zapewne na gruntowne zbadanie. Szczególnie ważne będą przy tym dwa ustalenia. Po pierwsze — w jakim stopniu zastrzeżenia mogą stanowić „zapowiedź” odmiennego uregulowania przez ustawę materii będącej przedmiotem umowy wielostronnej. Po drugie — w jakim stopniu zastrzeżenie może być uznane za formę zapobiegania przez państwo konfliktowi jego ustawy z umową wielostronną.

Ad c) Konflikt ustawy z umową międzynarodową może być skutecznie eliminowany od strony ustawy, jak i od strony umowy. Możliwość eliminacji konfliktu od strony ustawy została wyżej przedstawiona na przykładzie polskiego prawa wewnętrznego. Możliwości eliminowania takiego konfliktu od strony umowy międzynarodowej mogą być uregulowane w przyszłym prawie traktatowym, będącym obecnie przedmiotem prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ. Jedną z takich możliwości może być ściśle określenie klauzuli rewizyjnej w umowach międzynarodowych. Odmienność i różność cech charakterystycznych

<sup>51</sup> Interesujące zestawienie praktyki państw w zakresie zastrzeżeń do umów wielostronnych jest zawarte w opracowaniu Sekretarza Generalnego ONZ, *Pratique suivie par les dispositaires au sujet de reserves*, A/5687, z 29 I 1964, ss. 94 (i aneksy).

norm prawa wewnętrznego i norm prawa międzynarodowego, różne drogi i tendencje rozwojowe tych dwóch typów norm prawnych, wymagają niewątpliwie znacznej przenikliwości w dążeniu do eliminowania konfliktu między nimi. Klauzula rewizyjna w umowach, która uwzględniałaby dynamikę ustawy (reagującej szybko na wewnętrzny rozwój państwa) mogłaby stanowić poważny czynnik zapobiegania konfliktom między normami<sup>52</sup>. Problem jednolitego uregulowania takiej klauzuli w przyszłym pozytywnym prawie traktatowym jest także przedmiotem prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ<sup>53</sup>.

Przechodząc do ogólnych wniosków należy stwierdzić, że prawo międzynarodowe może i powinno wnieść znaczny wkład do rozwiązania ewentualnych konfliktów umowy międzynarodowej z ustawą. Te możliwości są, jak dotąd, zawarte jedynie w pewnych trudno uchwytnych tendencjach rozwojowych powszechnego prawa międzynarodowego<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> M. Iwanejko, *Efekty jednolitych klauzul traktatowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1961, zes. 3, s. 111—130.

<sup>53</sup> S. Dąbrowa, *Postanowienia formalno-prawne bilateralnych umów międzynarodowych*, Państwo i Prawo 1964, nr 2, s. 235—244.

<sup>54</sup> Jedną z tych tendencji jest przedmiotem analizy w monografii J. Symonidesa, *Kontrola międzynarodowa*, Toruń 1964, ss. 183. Autor reprezentuje pogląd, że kontrola międzynarodowa harmonizuje działalność i współzycie państw. Podkreśla on, że nawet jeżeli państwa przestrzegają naczelnej zasady prawa międzynarodowego „pacta sunt servanda”, nie oznacza to wcale, że „postanowienia traktatowe będą wykonywane w sposób jednolity. Wykonywanie niekoordynowane powoduje zawsze powstanie różnic, uniemożliwia bowiem unifikację wykonawstwa. Kontrola usuwa te trudności, przyczyniając się do właściwego i jednolitego wykonania zobowiązań umownych [...] Kontrola powoduje często, że państwo nie odwleka przesadnie wykonania jakiegoś postanowienia” (s. 163). Symonides podkreśla w innym miejscu „zasadniczym celem kontroli jest stwierdzenie, czy postępowanie państw jest zgodne z odpowiednią normą prawa międzynarodowego. Stwierdzenie to, które kończy zazwyczaj postępowanie kontrolne, może być pozytywne, jeżeli państwo wykonuje swoje zobowiązanie lub negatywne w przeciwnym wypadku. W razie negatywnego stwierdzenia powstaje problem skutków naruszenia zobowiązań” (s. 164). Problematyka kontroli międzynarodowej wiąże się niewątpliwie blisko z możliwościami konfliktu norm prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Jest to zagadnienie otwarte i dotąd monograficznie nie opracowane.