

MARTYNA KRYSZMAN

Studentka IV roku prawa, członkini Koła Naukowego Prawa Procesowego Cywilnego
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Umowa międzynarodowa jako podstawa decyzji administracyjnej

Wprowadzenie

Problematyka konfliktu ustawy z umową międzynarodową jest zawarta w szerokim zagadnieniu wzajemnych stosunków prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego¹.

Kwestia realizacji zobowiązań międzynarodowych w prawie wewnętrznym staje się obecnie problemem wielkiej wagi². Prawo międzynarodowe obejmuje bowiem swoją regulacją coraz to szersze sfery działalności państwa³. Obecnie zatem częściej z celu i przedmiotu

¹ A. Klafkowski, *Umowa międzynarodowa a ustawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 4, s. 1.

² A. Wyrozumski, *Metody wprowadzania prawa międzynarodowego w porządek krajowy*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1989, nr 41, s. 45.

³ Ibidem.

normy międzynarodowej wynika konieczność jej realizacji w prawie wewnętrznym⁴.

W tym kontekście pojawia się pytanie o pozycję umowy międzynarodowej w polskim porządku prawnym. Punktem, wokół którego oscylować będą rozważania prowadzone w prezentowanym tekście, jest relacja zachodząca między umową międzynarodową i prawem administracyjnym. Precyzując, problemem podstawowym we wskazanym zakresie jest pytanie o możliwość uczynienia umowy międzynarodowej podstawą decyzji administracyjnej.

1. Definicja umowy międzynarodowej

Pomimo że obecnie niemal powszechnie uznaje się umowę międzynarodową za wspólne i zgodne oświadczenie państw ustanawiające wiążące je normy⁵, sędzia Jessup w opinii odrębnej w sprawie Afryki Południowo-Zachodniej zauważył, iż „wyobrażenie, że istnieje jasne i zwyczajne znaczenie pojęcia «traktat» jest złudzeniem”⁶. To stwierdzenie, mimo upływu znacznego czasu i istotnej zmiany w stosunkach międzynarodowych, cały czas nie traci na aktualności⁷. Definiowanie umowy międzynarodowej stanowi bowiem nie tylko problem akademicki, ale ma znaczenie praktyczne⁸. Nazwa „umowa międzynarodowa” nie jest bowiem terminem jednoznacznym, co utrudnia ustalenie jego treści, zakresu oraz przynależnych mu desygnatów, tym bardziej że zarówno w przepisach międzynarodowoprawnych, jak i w doktrynie nie wypracowano dotąd jednolitego stanowiska w tej kwestii⁹.

W celu właściwego i pełnego zdefiniowania pojęcia umowy międzynarodowej należy sięgnąć w pierwszej kolejności do Konwencji

⁴ Ibidem.

⁵ J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa-Poznań 2008, s. 39.

⁶ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 31, za ICJ rep. 1962 (pierwsza fraza), s. 402.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ J. Sozański, op. cit., s. 59.

wiedeńskiej o prawie traktatów¹⁰ (dalej: Konwencja). Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a przywołanego aktu „traktat” oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i uregulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w dwóch lub więcej dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę. W Konwencji wiedeńskiej nie stworzono definicji, która wskazywałaby istotne elementy materialne tworzące umowę międzynarodową¹¹.

Z wielu względów istnieje zatem konieczność szerszego zdefiniowania umowy międzynarodowej na gruncie doktryny¹². Na pojęcie umowy międzynarodowej składają się zatem następujące elementy:

1. jest to umowa między dwoma lub więcej podmiotami prawa międzynarodowego, a stronami umów międzynarodowych mogą być m.in. państwa, organizacje międzynarodowe, Stolica Apostolska czy w ograniczonym zakresie osoby prawne;
2. jest to zgodne i wyraźne oświadczenie woli podmiotów prawa międzynarodowego, *ergo* umowa międzynarodowa nie może być wynikiem milczącego wyrażenia woli, a poprzedzona musi być *consensu*sem;
3. jest to porozumienie, które może być zawarte w formie pisemnej albo ustnej;
4. może być ujęte w jednym bądź kilku dokumentach;
5. jest ono regulowane przez prawo międzynarodowe i wywołuje skutki prawne;
6. jest to porozumienie, w którym istotny jest zamiar wywołania skutków prawnych przez strony, a nie nazwa i forma umowy¹³.

Z kolei pojęcie umowy międzynarodowej w prawie krajowym niekoniecznie musi być identyczne z pojęciem tejże umowy w prawie

¹⁰ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439).

¹¹ A. Wyrozumska, *Umowy...*, s. 33.

¹² T. Srogosz, *Źródła prawa międzynarodowego*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2017, s. 115.

¹³ *Ibidem*.

międzynarodowym¹⁴. Jednakże prawo polskie, pomimo wykreowania własnej definicji tego pojęcia, w znacznej mierze powtarza uregulowania Konwencji¹⁵.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o umowach międzynarodowych¹⁶ umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską (RP) a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa.

Definicja ustawowa, pomimo że jest oparta na definicji umowy międzynarodowej zawartej w Konwencji wiedeńskiej z 1969 r., nie jest z nią identyczna, ponieważ obejmuje wszystkie umowy zawierane przez Rzeczpospolitą, a nie tylko te, do których odnosi się Konwencja¹⁷.

Zgodnie z definicją ustawową umowę międzynarodową charakteryzuje istnienie łącznie:

1. porozumienia między podmiotami prawa międzynarodowego,
2. porozumienia mającego na celu wywołanie skutków prawnych w sferze prawa międzynarodowego oraz
3. dokumentu pisanego¹⁸.

Można wyróżnić kilka rodzajów umów międzynarodowych z pozycji ich znaczenia dla systemu prawa w Polsce¹⁹. R. Kwiecień uważa, że z punktu widzenia mocy prawnej i miejsca w hierarchii źródeł prawa polskiego umowy międzynarodowe można podzielić na cztery grupy:

¹⁴ A. Wyrozumska, *Umowy...*, s. 94.

¹⁵ Ibidem, s. 95.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 127), dalej: u.u.m.

¹⁷ A. Wyrozumska, *Umowy...*, s. 95.

¹⁸ Ibidem, s. 96.

¹⁹ I. Malinowska, *Źródła prawa w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 292.

umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie, umowy ratyfikowane zgodnie z poprzednim stanem konstytucyjnym i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, jeśli z ich treści wynika, że w świetle obowiązującej konstytucji ich zawarcie wymagałoby zgody parlamentu, umowy zawarte w drodze samodzielnej ratyfikacji prezydenta oraz umowy zawarte w trybie innym niż ratyfikacja²⁰.

W celu skonkludowania tej części rozważań należy zaznaczyć, że chociaż umowy międzynarodowe mogą nosić różne nazwy – począwszy od konwencji i paktów po akty ogólne i statuty – to wszystkie te terminy dotyczą podobnego rodzaju czynności prawnych, tj. zawarcia pisemnych porozumień, na których mocy państwa w nich uczestniczące zobowiązują się prawnie do określonego działania bądź do nawiązywania ze sobą określonych relacji²¹.

2. Umowa międzynarodowa jako źródło prawa powszechnie obowiązującego

W pierwszej kolejności należy wskazać stosunek, w jakim pozostaje prawo międzynarodowe do prawa krajowego. Prawo międzynarodowe, co do zasady, dotyczy stosunków między państwami, organizacjami międzynarodowymi i innymi jego podmiotami, a prawo krajowe dotyczy stosunków prawnych w ramach jednego państwa²². Nie znaczy to jednak, że te systemy prawne są dla siebie obojętne²³.

Problem relacji między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym jest relatywnie nowy, pojawił się bowiem w końcu XIX w., co było związane ze zmianą funkcji prawa międzynarodowego, jaka wówczas się dokonała²⁴. Prawo międzynarodowe przestało jedynie rozgraniczać władzę suwerennych państw i jurysdykcję ich

²⁰ R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 118, za: I. Malinowska, *Źródła prawa...*, s. 292.

²¹ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 86.

²² A. Wyrozumska, *Umowy...*, s. 531.

²³ Ibidem.

²⁴ A. Wyrozumska, *Metody...*, s. 45.

organów, wkraczając w inne dziedziny działalności państwa²⁵. W tym też okresie praktyka konstytucyjna państw zaczęła wykształcać różne metody introdukcji prawa międzynarodowego w porządek krajowy, które można podzielić na recepcyjne i pozarecepcyjne²⁶. Istotą metod pierwszego rodzaju jest to, że norma prawa międzynarodowego w następstwie zabiegów introdukcyjnych staje się normą prawa wewnętrznego, i jako taka obowiązuje w państwie²⁷. Metody pozarecepcyjne nie powodują zmiany charakteru normy międzynarodowej w porządku krajowym²⁸.

Przechodząc do meritum tej części rozważań, należy brać pod uwagę, że do wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP²⁹ obowiązywał w Polsce otwarty system źródeł prawa, tzn. nie były one unormowane w żadnych wcześniejszych konstytucjach³⁰. System ten spowodował, że źródłami prawa były nie tylko konstytucja, ustawa, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia i prawo miejscowe, ale także uchwały i zarządzenia, które miały charakter ogólny i abstrakcyjny³¹.

Precyzując powyższe rozważania, należy podkreślić okoliczność, że od wejścia w życie Konstytucji RP źródłem prawa polskiego są również zawarte przez Polskę umowy międzynarodowe, o ile spełniają określone w ustawie zasadniczej warunki³². Umowy te zajmują w polskim porządku prawnym miejsce szczególne³³. By jednak wykazać tę szczególność, konieczne jest przywołanie stosownych regulacji.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem, s. 46.

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁰ I. Malinowska, op. cit., s. 284.

³¹ Ibidem.

³² M. Spyra, S. Włodyka, *Uwagi wstępne*, [w:] M. Stec (red.), *System Prawa Handlowego*, t. 5: *Prawo umów handlowych*, Warszawa 2017, Legalis/el.

³³ R. Blicharz, J. Grabowski, *Prawo a gospodarka*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8: *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, Legalis/el.

Już w art. 9 Konstytucji RP zawarto ogólną zasadę przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego. Sformułowanie to ma podkreślać okoliczność, że Polska jest państwem prawa także w stosunkach zewnętrznych³⁴. Zastosowano przy tym formułę szerszą niż zasada *pacta sunt servanda* z Konwencji³⁵, gdyż użyte w przywołanym przepisie pojęcie „prawo międzynarodowe” należy rozumieć w powszechnie przyjętym znaczeniu – jako system norm regulujących wzajemne stosunki pomiędzy podmiotami tego prawa, przede wszystkim państwami i organizacjami międzynarodowymi³⁶. Omawiana zasada odnosi się do wszystkich źródeł prawa międzynarodowego³⁷, *ergo* dotyczy też umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Ogólnikowość postanowienia art. 9 Konstytucji RP nie pozwala na wyprowadzenie jakichkolwiek reguł dotyczących procedur służących rozwiązywaniu konfliktów między aktami prawa wewnętrznego a innymi niż umowy źródłami prawa międzynarodowego, czy też rozwiewanie innych wątpliwości związanych z obowiązywaniem tych źródeł w wewnętrznym porządku prawnym³⁸. W sposób wyraźny kwestia ta została jednak uregulowana w odniesieniu do umów międzynarodowych.

Zgodnie z art. 12 i 13 u.u.m. umowy międzynarodowe dzielą się na podlegające ratyfikacji, zatwierdzeniu lub wiążące państwo w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe, np. w drodze podpisania czy wymiany not³⁹.

Na mocy art. 87 Konstytucji RP ustrojodawca zaliczył jedynie ratyfikowane umowy międzynarodowe do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wyróżniając przy tym następujące ich rodzaje:

³⁴ K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 33.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 9*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.

³⁷ B. Banaszak, *Komentarz do art. 9*, [w:] *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 122–123.

1. umowy ratyfikowane na podstawie zgody wyrażonej w ustawie przyjętej w normalnym postępowaniu ustawodawczym (art. 89 ust. 1 Konstytucji RP) lub w procedurze szczególnej (art. 90 ust. 2 Konstytucji RP) bądź zgody wyrażonej w referendum (art. 90 ust. 3 Konstytucji RP);
2. umowy, dla których ratyfikacji nie ma wymogu uzyskania takiej zgody (art. 89 ust. 2 Konstytucji RP)⁴⁰.

Tylko w przypadku pierwszego rodzaju umów określono w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP (aczkolwiek bardzo ogólnikowo) ich przedmiot⁴¹. W związku z powyższym *de facto* od Rady Ministrów zależy, czy przedstawi umowę nieobjętą regulacją art. 89 ust. 1 Konstytucji RP do ratyfikacji Prezydentowi, czy dla ostatecznego wyrażenia zgody na związanie się nią wystarczy jej zatwierdzenie przez Radę Ministrów⁴².

Konstytucja RP nie określa wyraźnie miejsca w polskim porządku prawnym umów, dla których ratyfikacji nie ma wymogu uzyskania zgody w ustawie lub referendum⁴³, aczkolwiek już z samego faktu niezapewnienia im pierwszeństwa przed ustawami i z okoliczności ich ratyfikacji bez zgody wyrażonej w ustawie lub referendum wynika, że mają one rangę niższą niż ustawa⁴⁴. Dodatkowo przemawia za tym art. 188 pkt 2 Konstytucji RP poddający kognicji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie⁴⁵.

Jak stanowi art. 88 ust. 3 Konstytucji RP, umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Natomiast zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych – a więc m.in. umów ratyfikowanych w trybie tzw. małej ratyfikacji – określa ustawa⁴⁶. Aktem tym jest

⁴⁰ Ibidem, s. 123.

⁴¹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 9...*

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ M. Wiącek, *Komentarz do art. 87*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit.

przywoływana już wcześniej ustawa o umowach międzynarodowych. Zgodnie z art. 18 u.u.m. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz inne, wymienione w art. 13 ust. 2 pkt 1–3 u.u.m. (m.in. umowy, których celem jest zmiana obowiązującej umowy, w tym załącznika do niej, a zmiana umowy międzynarodowej lub załącznika nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji RP).

Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Artykuł 91 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje więc możliwość bezpośredniego stosowania umowy, chyba że dla jej stosowania konieczne jest wydanie ustawy⁴⁷. Można przyjąć, że nie wymagają wydania ustawy i są bezpośrednio stosowane ogłoszone i ratyfikowane tzw. umowy samowykonalne⁴⁸. Wydanie ustawy nie będzie konieczne, jeśli normy zawarte w umowie są sformułowane jasno i precyzyjnie, tzn. można z nich wywieść prawa lub obowiązki jednostek lub państwa, a jednocześnie w sposób bezwarunkowy, tj. niepozostawiający możliwości decydowania o sposobie realizacji umowy⁴⁹. Bezpośrednie stosowanie umowy rozciąga się nie tylko na stosunki państwo–jednostka, ale obowiązuje także w stosunkach pomiędzy osobami fizycznymi i prawnymi⁵⁰.

3. Umowa międzynarodowa jako podstawa prawna decyzji administracyjnej

W kontekście tak zarysowanego statusu umów międzynarodowych w krajowym systemie aktów prawa należy rozważyć, jakie są reguły ich stosowania w polskim prawie administracyjnym, również

⁴⁷ J. Barcik, *Prawo międzynarodowe a prawo krajowe*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz (red.), op. cit., s. 85.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem, s. 86.

ze względu na okoliczność, że jest to problem szerzej niepodjęty przez doktrynę⁵¹.

Podstawową zasadą konstytucyjną dotyczącą funkcjonowania organów władzy publicznej jest wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁵². Oznacza to, że każde działanie organów administracji publicznej powinno mieć podstawę prawną oraz że nie może być sprzeczne z innymi normami obowiązującego porządku prawnego⁵³. Otwartość Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej, a w konsekwencji wieloskładnikowy charakter polskiego porządku prawnego, wywiera istotny wpływ na podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej⁵⁴. Podstawami działania administracji publicznej są bowiem nie tylko normy prawne stanowione przez polskie organy prawotwórcze, ale także normy prawa międzynarodowego i unijnego⁵⁵.

Leges non distinguente, konstytucyjna zasada legalizmu, odnosi się również do organów administracji publicznej stosujących Kodeks postępowania administracyjnego^{56, 57}. Wyraża ją w sposób bezpośredni art. 6 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Wymóg ten oznacza w szczególności nakaz podejmowania przez te organy działań tylko w przypadkach prawem przewidzianych⁵⁸.

⁵¹ M. Woźniak, *Umowa międzynarodowa jako podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 165.

⁵² S. Biernat, M. Niedźwiedz, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, Legalis/el.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ G. Rząsa, *Komentarz do art. 6*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.

⁵⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.), dalej: k.p.a.

⁵⁸ G. Rząsa, op. cit.

Konsekwencją realizacji konstytucyjnej zasady praworządności jest wymaganie legitymowania się podstawą prawną przy korzystaniu z prawnych form działania administracji⁵⁹.

Stosowanie umów międzynarodowych w stosunkach wewnętrznych państwa polega na możliwości wydawania aktów indywidualnych i konkretnych bezpośrednio na podstawie umowy, a zatem bez konieczności dookreślenia jej przepisem prawa krajowego⁶⁰. Problem, czy traktat nadaje się do stosowania przez administrację i sądy, pojawił się na szerszą skalę po raz pierwszy w prawie i orzecznictwie sądów amerykańskich, które uznały, że aby traktat mógł być stosowany przez organy krajowe, winien mieć jedną, szczególną cechę – musi być *self-executing*⁶¹.

Innymi słowy, ratyfikowana umowa międzynarodowa może być stosowana bezpośrednio, jeżeli do jej wykonania nie jest niezbędne przyjęcie odpowiednich środków prawnych⁶². Jak zostało wspomniane, art. 91 ust. 1 Konstytucji RP wprost zastrzega, że ratyfikowana umowa międzynarodowa może być stosowana bezpośrednio, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy⁶³. Jednakże konstytucyjne określenie wydaje się stosunkowo wąskie ze względu na okoliczność, że jako kryterium bezpośrednio stosowania umowy międzynarodowej wyróżnia tylko zupełność normy⁶⁴.

Bepośrednie stosowanie ratyfikowanych umów międzynarodowych, ogłoszonych w Dzienniku Ustaw RP i zawierających postanowienia samowykonalne, oznacza możliwość powoływania się na nie przez jednostki przed organami państwa w stosunkach publiczno-prawnych (tzw. stosunkach wertykalnych) oraz w stosunkach prywatnoprawnych (stosunkach horyzontalnych)⁶⁵.

⁵⁹ S. Biernat, M. Niedźwiedz, op. cit.

⁶⁰ M. Woźniak, op. cit., s. 166.

⁶¹ Ibidem, s. 167.

⁶² A. Wyrozumska, *Umowy...*, s. 566.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem, s. 571.

Szczególne znaczenie dla relacji na linii państwo–obywatel mają zatem podstawy prawne aktów administracyjnych – decyzji administracyjnych, które kierowane są do określonych i zindywidualizowanych jednostek⁶⁶.

Zgodnie z art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Na podstawie art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. decyzja musi zawierać wskazanie podstawy prawnej, która posłużyła organowi do jej wydania. Wymóg ten jest ściśle związany zasadą legalizmu, wysłowioną we wspomnianych na wstępie art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a.

Zgodnie ze wskazaniami judykatury i doktryny prawodawca, chcąc unormować sytuację prawną obywateli, musi uczynić to w drodze aktu normatywnego, stanowiącego źródło prawa powszechnie obowiązującego, do którego zaliczają się także ratyfikowane umowy międzynarodowe⁶⁷. Z powyższego wynika wniosek, że podstawy prawnej decyzji administracyjnej, w szczególności wyłącznej podstawy prawnej, nie mogą stanowić inne niż powszechnie obowiązujące akty prawne, nawet jeśli zawierają normy ogólne i abstrakcyjne⁶⁸.

Pojawia się więc pytanie zasadnicze: czy podmiot administracji publicznej może uczynić podstawą decyzji administracyjnej źródło prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest ratyfikowana umowa międzynarodowa.

Kwestia ta wymaga chociażby pobieżnego wspomnienia o zagadnieniu podmiotowości w prawie międzynarodowym⁶⁹. Państwa powoli porzucają tradycyjną doktrynę pozytywistów głoszącą, że tylko one są podmiotami międzynarodowych praw i obowiązków i że tylko do nich są adresowane umowy międzynarodowe⁷⁰. W związku z powyższym, pomimo że są one nadal uważane za główne podmioty

⁶⁶ S. Biernat, M. Niedźwiedz, op. cit.

⁶⁷ A. Wróbel, *Komentarz do art. 6*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrant-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ M. Woźniak, op. cit., s. 169.

⁷⁰ Ibidem, s. 170.

stosunków międzynarodowych, współcześnie prawo to chroni i uznaje podmiotowość także innych uczestników stosunków międzynarodowych, w tym osób fizycznych⁷¹.

J. Starościak już w latach siedemdziesiątych XX w. na gruncie Konstytucji z 1952 r. zakładał, że wszystkie umowy i porozumienia międzynarodowe są dla administracji wiążące, stanowią bowiem fragment jednolitego porządku określonego państwa, aczkolwiek nie wszystkie zawierają bezpośrednią dyrektywę działania dla administracji, gdyż nie wszystkie są do administracji adresowane⁷². Autor ten nie negował zatem tezy, że niektóre umowy mogą mieć skuteczność *ex proprio vigore* w stosunkach wewnętrznych⁷³.

Na wstępie należy zaznaczyć, że podstawą prawną decyzji administracyjnych mogą być wyłącznie ratyfikowane umowy międzynarodowe⁷⁴. Wydaje się, że ratyfikowana umowa międzynarodowa ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić bezpośrednią podstawę decyzji administracyjnej, aczkolwiek jej treść i sposób zredagowania musi na to pozwalać, a organ administracji winien mieć wiedzę o tym, że umowa istnieje, oraz przejawiać wolę jej wykorzystania w procesie stosowania prawa⁷⁵. Powyższą tezę potwierdza art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, który zalicza ratyfikowane umowy międzynarodowe do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a przez to umożliwia wysnucie wniosku, że nie ma przeszkód, aby norma międzynarodowa stanowiła podstawę decyzji administracyjnej⁷⁶.

W przypadku gdy umowa międzynarodowa stanowi podstawę prawną decyzji administracyjnej, organ administracji właściwy do jej wydania może się znaleźć w trojakiego rodzaju sytuacji⁷⁷.

⁷¹ Ibidem.

⁷² J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 124, za: M. Górski, P. Walczak, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa w niektórych dziedzinach prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1989, nr 4, s. 66.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ S. Biernat, M. Niedźwiedź, op. cit.

⁷⁵ M. Woźniak, op. cit., s. 172.

⁷⁶ Ibidem, s. 173.

⁷⁷ Ibidem, s. 174.

Pierwsza z nich będzie miała miejsce wówczas, gdy przepis ustawy odsyła do umów międzynarodowych, co stanowi sytuację bezproblemową – organ administracyjny ma bowiem wyraźną wskazówkę, że w danej sprawie istnieje traktat wiążący i ze względu na tę okoliczność winien on znaleźć zastosowanie⁷⁸.

Sytuacja druga zachodzi wówczas, gdy brak jest w prawie wewnętrznym przepisu, który traktowałby o prawach lub obowiązkach wynikających z umowy międzynarodowej, a zatem traktat samowystarczalny jest źródłem prawa dla adresatów norm w nim zawartych i może stanowić podstawę prawną decyzji administracyjnej⁷⁹.

Z kolei trzecia sytuacja polega na tym, że pewne prawa lub obowiązki jednostek zostały uregulowane odmiennie przez przepisy prawa wewnętrznego i postanowienia traktatów⁸⁰. W tej sytuacji podstawowe znaczenie ma to, jaki rodzaj aktu prawa międzynarodowego traktuje o tych prawach i obowiązkach, gdyż jeżeli będzie to umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, to w przypadku sprzeczności z przepisem ustawy organ administracyjny będzie miał obowiązek zastosowania w pierwszej kolejności przepisów traktatu⁸¹. Jeżeli natomiast będzie to umowa, której ratyfikacja nie wymaga zgody Sejmu, organ administracyjny, biorąc pod uwagę przepisy traktatu, będzie mógł zastosować najpierw prawo krajowe⁸².

Jednakże w praktyce wydawanie decyzji przez organy administracyjne na podstawie norm umów międzynarodowych nie jest zjawiskiem częstym⁸³. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest charakter omawianych umów, które z reguły ustanawiają zobowiązania państw i wymagają konkretyzacji w drodze aktów prawa krajowego, czyli zasadniczo wydania ustawy⁸⁴. Dlatego też znacznie częściej można

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem, s. 175.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

⁸³ S. Biernat, M. Niedźwiedź, op. cit.

⁸⁴ Ibidem.

się spotkać z przypadkami pośredniego stosowania umów międzynarodowych przez organy administracji publicznej, polegające na wykorzystaniu takich umów do wykładni ustaw będących podstawą prawną decyzji administracyjnych⁸⁵.

Podsumowanie

Reasumując, można powiedzieć, że organy administracji powinny brać pod uwagę zarazem przepisy prawa krajowego oraz – kiedy to konieczne – przepisy prawa międzynarodowego, a postanowienia traktatów mogą stanowić źródło bezpośrednich uprawnień organów administracji publicznej i podmiotów, do których organy te adresują swoje decyzje⁸⁶. Tego typu potrzeba pojawia się w sytuacjach, gdy umowa tworzy nowe prawa lub nowe obowiązki bądź poszerza istniejące prawo krajowe⁸⁷.

Jako przykład stosowania omówionej powyżej konstrukcji wskazać można Konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym⁸⁸, zgodnie z którą wydanie indywidualnej decyzji kończącej postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko odbywa się na podstawie przepisów prawa krajowego, jednakże organy administracji publicznej przy wydawaniu decyzji powinny brać pod uwagę odpowiednie przepisy traktatowe⁸⁹. Podobne postanowienia, które mogą być stosowane samodzielnie albo wraz z przepisami prawa wewnętrznego, zawiera Europejska Karta Samorządu Terytorialnego⁹⁰.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ M. Woźniak, op. cit., s. 176.

⁸⁷ A. Wyrozumska, *Umowy...*, s. 571.

⁸⁸ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 96, poz. 1110 ze zm.).

⁸⁹ M. Woźniak, op. cit., s. 176.

⁹⁰ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm.).

Powołanie umowy międzynarodowej jako podstawy decyzji administracyjnej jest możliwe po spełnieniu kilku warunków. Po pierwsze, norma międzynarodowa musi nadawać się do stosowania przez sądy i organy administracji⁹¹. Po drugie, aby umowa międzynarodowa mogła stać się podstawą decyzji administracyjnej, organ administracji powinien mieć wiedzę o tym, że umowa istnieje i wolę jej wykorzystania w procesie stosowania prawa⁹². Po trzecie, posiadanie przez traktat charakteru samodzielnego ma dużą doniosłość praktyczną wszędzie tam, gdzie ustanawia on normy dotyczące stosunków między organami władzy publicznej a osobami prywatnymi, regulowane często decyzjami administracyjnymi⁹³.

Naczelny Sąd Administracyjny już na początku działalności utrowił drogę do uznania za podstawę prawną decyzji administracyjnej tylko przepisu prawa powszechnie obowiązującego, co obecnie, biorąc pod uwagę brzmienie art. 87 Konstytucji RP, uzasadnia twierdzenie, że podstawą tą może być nie tylko przepis ustawowy, ale i dostatecznie jasno sformułowany przepis traktatowy⁹⁴.

International agreement as a legal basis of an administrative decision

Summary

The aim of this article is to elaborate on the relationship between an act and an international agreement in the context of issuing administrative decisions. The article presents postulates formulated by the doctrine and judicature of Polish courts. The aforesaid disquisition is preceded by deliberations on the systemic and terminological nature. In the course of the considerations it has been verified whether an international agreement can constitute a basis for an administrative decision. This article also aims at answering the question which kind of international agreements could

⁹¹ M. Woźniak, op. cit., s. 179.

⁹² Ibidem, s. 180.

⁹³ Ibidem, s. 179.

⁹⁴ Ibidem, s. 180.

constitute such a basis. The divagations draw to a final conclusion that administration authorities should operate not only on the basis of domestic law but also international law, including international agreements. Simultaneously, international agreements can be the source of powers of administration bodies, however, a direct basis for an administrative decision can only be an international agreement ratified and published in the Journal of Laws of the Republic of Poland.