

KRZYSZTOF SKUBISZEWSKI

PRAWO PRL A TRAKTATY

Niniejszy artykuł przedstawia stan reglamentacji stosunku pomiędzy prawem PRL a traktatami, których państwo polskie jest stroną. Artykuł koncentruje się na prawie aktualnie obowiązującym i nie sięga do antecedenencji historycznych. Celem artykułu jest ustalenie, czy obecna reglamentacja przedmiotu jest zadowalająca, jeśli zaś nie, jakie ulepszenia wchodziłyby ewentualnie w rachubę.

I. TRAKTAT A INNE ŹRÓDŁA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Dzisiejsza społeczność państw suwerennych zna trzy źródła prawa międzynarodowego. Zwyczaj jest źródłem najstarszym i do dnia dzisiejszego ogromna ilość przepisów międzynarodowych zachowuje charakter zwyczajowy. Ruch kodyfikacyjny nie pozbawił zwyczaju jego dużej roli. Akty kodyfikacyjne bowiem rzadko kiedy uzyskują formalną zgodę¹ większej liczby państw. Mimo więc kodyfikacji dana materia pozostaje regulowana przez prawo zwyczajowe. W takim przypadku znaczenie traktatu kodyfikacyjnego polegać będzie nie tyle na tym, że jest on źródłem prawa, ile na tym, że służyć będzie jako dowód i świadectwo na obowiązywanie prawa zwyczajowego². Miejsce prawa zwyczajowego w porządku prawnym PRL jest przedmiotem osobnych badań³ i dlatego niniejsze opracowanie pomija zagadnienie zwyczaju. W propozycjach *de lege ferenda* prawo zwyczajowe zostało uwzględnione, ponieważ od-

¹ Tj. przez ratyfikację, zatwierdzenie, przystąpienie itd. Termin „traktat” oznacza wszelką umowę międzynarodową zawartą na piśmie, do której ma zastosowanie prawo międzynarodowe.

² R. R. Baxter, *Multilateral Treaties as Evidence of Customary International Law*, British Year-Book of International Law, t. 41, 1965/66 r., s. 275 - 300, R. R. Baxter, *Treaties and Custom*, Académie de Droit International, Recueil des Cours, t. 129, 1970 (I), s. 36 - 56.

³ K. Wolfke, *Stan reglamentacji prawnej w odniesieniu do zagadnień zwyczajowego prawa międzynarodowego jako źródła zobowiązań PRL*, Referat powielany, Warszawa 1971, PAN i Ministerstwo Sprawiedliwości.

nośne rozwiązania, jak się wydaje, powinny być identyczne tak dla przepisów zwyczajowych jak traktatowych.

Traktat jest drugim źródłem prawa międzynarodowego. Jest to źródło o tyle osobliwe, iż każdy traktat, również wielostronny, jest przede wszystkim kontraktem państw-stron. W pierwszym więc rzędzie traktat nie jest źródłem prawa, lecz źródłem uprawnień i obowiązków dla kontrahentów. Większość traktatów ma właśnie tylko ten skutek — wystarcza to zresztą dla pojawienia się pytania, czym traktat jest w porządku prawnym państwa, jak będzie tam stosowany i co czynić, gdy uprawnienia lub obowiązki określone w traktacie znajdują się w kolizji z prawem krajowym, aktami administracyjnymi lub orzeczeniami sądów. Są wszakże traktaty, które pełnią rolę prawotwórczą, czyli stają się źródłem prawa, a nie tylko źródłem uprawnień i obowiązków — tyle że jest to prawo wyłącznie dla kontrahentów, nie dla innych państw. Traktat jest prawotwórczy, jeśli zawiera przepisy sformułowane ogólnie i abstrakcyjnie, regulujące zachowanie się stron w nieograniczonej liczbie sytuacji objętych przez dany przepis oraz jeśli uprawnienia i obowiązki, wynikające z tych przepisów, są te same dla wszystkich kontrahentów⁴.

Badając stosunek prawa międzynarodowego do prawa PRL pamiętać jeszcze trzeba, iż współczesny rozwój organizacji międzynarodowych dał początek trzeciemu źródłu, odrębnemu od zwyczaju i traktatu. Jest nim wiążąca dla państw uchwała organizacji. Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych są i zapewne długo jeszcze pozostaną rzadkim zjawiskiem w życiu międzynarodowym. Jednak spośród organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Polska, trzy mają kompetencję prawodawczą, zresztą w wąskim zakresie określonym przez ich statuty. Są nimi Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Światowa Organizacja Zdrowia i Światowa Organizacja Meteorologiczna. Tak więc problem miejsca ich uchwał prawotwórczych w prawie polskim nie jest już tylko kwestią akademicką. Ewentualne nasilenie integracji w obrębie Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i uzyskanie w przyszłości przez tę organizację kompetencji prawotwórczej może nadać temu zagadnieniu duży wymiar w polskim porządku prawnym.

II. TRAKTATY A STOSUNKI WEWNĄTRZ PAŃSTWA

Przed pierwszą i w przeważającym stopniu także przed drugą wojną światową prawo międzynarodowe regulowało sprawy i stosunki pojawiające się pomiędzy państwami jako piastunami suwerenności. Prawo to normowało zachowanie się jednego państwa wobec drugiego i rozgraniczało kompetencję (jurysdykcję) jednego państwa od kompetencji innego. Należą tu materie takie, jak uznanie państw, rządów i pewnych

⁴ J. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1966, s. 10.

grup walczących; sukcesja państw; nabycie i utrata terytorium; władza na terytorium; morze otwarte; stosunki dyplomatyczne i konsularne; traktaty; odpowiedzialność państw; rozstrzygnięcie sporów; przymus i wojna. Taka treść prawa międzynarodowego zgodna była z jego genezą i powołaniem do normowania zjawisk międzypaństwowych. Wprawdzie przed 1914 r. obowiązywały przepisy międzynarodowe, których celem i treścią była ochrona pewnych interesów jednostki ludzkiej, np. zakaz niewolnictwa i handlu niewolnikami. Ochronę tę jednak miało zapewnić państwo poprzez swe ustawodawstwo, posunięcia administracyjne i — w razie potrzeby — orzecznictwo sądowe. Sama jednostka ludzka niewiele by wówczas osiągnęła, przeciwstawiając na forum krajowym obowiązki międzynarodowe państwa jego własnemu prawu. W jednej tylko dziedzinie osoba fizyczna była już wówczas bezpośrednim adresatem przepisów międzynarodowych, mianowicie w prawie wojennym (dziś nazywanym prawem konfliktów zbrojnych). Z mocy tego prawa i niezależnie od swego prawa ojczystego każdy członek sił zbrojnych miał pewne uprawnienia i obowiązki i narażał się na odpowiedzialność karną za naruszenie prawa wojennego. Po 1914 r., a przed 1939 r., wzrosła znacznie liczba traktatów chroniących interesy jednostek i ich grup — międzynarodowe prawo pracy, rozbudowa przepisów zabraniających handlu żywym towarem i chroniących godność kobiety, ochrona mniejszości narodowych, ochrona uchodźców i osób bez obywatelstwa, zakaz pracy przymusowej.

Coraz częstsze zawieranie traktatów w tych materiach nasuwało pytanie, w jaki sposób i — co ważniejsze — w jakim stopniu traktaty kształtują stosunki wewnątrz państwa, doprowadzając do pożądanej zgodności prawa i praktyki krajowej z obowiązkami traktatowymi państwa. Problem ten pojawiał się także w sferze gospodarczej. Komunikacja, transport, handel i finanse stawały się przedmiotem traktatów i międzynarodowe obowiązki państwa w tych dziedzinach musiały znaleźć odbicie w prawie krajowym, aby odpowiednio do regulacji międzynarodowej kształtować działalność uczestników obrotu gospodarczego.

Po drugiej wojnie światowej, głównie z inicjatywy organizacji międzynarodowych, powszechnych i regionalnych, a także konferencji Czerwonego Krzyża, nastąpił wielki rozwój prawa, które pozostając międzynarodowe z uwagi na swe źródło (traktaty), w gruncie rzeczy miało kształtować nie tyle stosunki międzypaństwowe, ile stosunki wewnątrz państwa i chronić pewne interesy indywidualne jednostki ludzkiej. Traktaty podpisane po 1945 r. regulują — w zmienionych okolicznościach — materie znane prawu wcześniejszemu, a mianowicie zakaz niewolnictwa, położenie uchodźców i bezpaństwowców, stosunki pracy, zwłaszcza zakaz pracy przymusowej oraz ochronę ofiar wojny. Wszakże istota roz-

woju prawa międzynarodowego w ostatnim ćwierćwieczu polega nie tyle na kontynuacji kierunków dotychczasowych, lecz na wkroczeniu w dziedziny nowe, b. istotne dla kształtowania życia publicznego i społecznego wewnątrz państwa. Są nimi intensywny rozwój międzynarodowego prawa gospodarczego, łącznie ze współpracą i integracją ekonomiczną w ramach organizacji regionalnych oraz rozwój prawa humanitarnego.

Rola państwa w życiu gospodarczym staje się coraz większa, również w państwach o gospodarce wolnorynkowej. Państwa uczestniczą w rozmaitych układach i organizacjach gospodarczych, co wymaga dostosowywania struktury i norm gospodarki krajowej do obowiązków i wymagań płynących z udziału w porozumieniach z innymi państwami. Traktaty formułujące lub kodyfikujące prawo morskie, regulujące komunikację i transport powietrzny i lądowy muszą mieć wpływ na odpowiednie działy prawa i administracji krajowej. Jeśli mają osiągnąć zamierzony skutek. Zobowiązania międzynarodowe państwa w sferze gospodarczej bardziej oddziałują na rolę i aktywność podmiotów gospodarki niż na państwo jako piastuna władzy najwyższej — prawo międzynarodowe wkracza tu w sferę wewnątrz państwa i wpływa na kompetencje, uprawnienia i obowiązki organów i grup, które mają inne zadania niż reprezentacja państwa na zewnątrz i prowadzenie jego spraw zagranicznych.

W jeszcze większym stopniu owa penetracja prawa międzynarodowego w sferę krajową dokonuje się poprzez rozwój prawa humanitarnego. Tutaj prawo międzynarodowe wsuwa się pomiędzy jednostkę ludzką a jej państwo ojczyste lub państwo, w którym ma ona swój ośrodek życiowy. Prawo to coraz częściej gwarantuje jednostce pewne uprawnienia i swobody niezależnie od tego, co w tej dziedzinie stanowi miejscowe prawo krajowe. Wymienić tu należy traktaty zajmujące się stosunkami pracy w aspekcie praw człowieka, ludobójstwem, prawami kobiet, związkami zawodowymi, rozmaitymi formami dyskryminacji, oświatą oraz całością praw człowieka (dwa pakt ONZ z 1966 r.).

Wiele traktatów wkraczających w sferę gospodarki narodowej i praw człowieka wiąże Polskę⁵. Przed polskim prawodawcą stanęło więc niełatwe zadanie dostosowania prawa krajowego do obowiązków zaciągniętych przez państwo w traktatach. Przed organami administracyjnymi i gospodarczymi oraz przed sądami stanęło trudniejsze jeszcze zadanie decydowania w sytuacjach, do których stosuje się zarówno prawo krajowe jak międzynarodowe i w których niekiedy dwie normy, każda pochodząca z innego systemu, nie są ze sobą zgodne. Jak dotąd, ogłoszone

⁵ Wykazy tych traktatów znajdują się w artykułach: S. E. Nahlik, *Umowy międzynarodowe Polski Ludowej w okresie dwudziestolecia*. RPEiS nr 1, 1964 r., s. 53 - 66, oraz — w odniesieniu do praw człowieka — J. Balicki, *Prawa człowieka w systemie ONZ*. W: *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Zbiór studiów prawnomiędzynarodowych*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1971, s. 38 - 40.

orzecznictwo sądowe przypadające na okres po wprowadzeniu w życie Konstytucji PRL, czyli od drugiej połowy 1952 r., bardzo rzadko miało sposobność zajmować się sprawami, w których wchodziłoby w rachubę zastosowanie prawa międzynarodowego. Pod tym względem różni się ono od orzecznictwa wcześniejszego, zwłaszcza z czasów II Rzeczypospolitej. Przyczyna tej różnicy leży w innej strukturze ówczesnego państwa i w odmiennym ustroju, przede wszystkim gospodarczym. Moment ilościowy nie powinien jednak prowadzić do wniosku, iż problem stosunku prawa krajowego do międzynarodowego jest w Polsce dzisiejszej bardziej pozorny niż realny. Rozwój międzynarodowego prawa gospodarczego sensu largo, następnie rozwój prawa humanitarne, specjalnie zaś traktaty dotyczące praw człowieka i perspektywa stania się przez Polskę stroną obu paktów ONZ z 1966 r., skłaniają do rozpatrzenia problemu nie tylko pod kątem potrzeb teraźniejszych, lecz komplikacji i zadań, jakie przynieść może niedaleka przyszłość. W rzeczywistości adresatami merytorycznymi (bo niekoniecznie formalnymi) wielu przepisów międzynarodowych zwłaszcza traktatowych, są nie tyle państwa i ich organy, lecz coraz częściej przedsiębiorstwa, inne osoby prawne, osoby fizyczne i ich stowarzyszenia.

Stąd bierze się praktyczne znaczenie, jakie dla zagwarantowania praworządności na styku prawa krajowego z międzynarodowym ma jasne określenie miejsca i rangi traktatów w porządku prawnym PRL.

III. MIEJSCE TRAKTATÓW W ŚWIETLE KONSTYTUCJI PRL

W Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r.⁶ nie znajduje się żaden przepis, który by *expressis verbis* określał miejsce traktatów w polskim porządku prawnym. Pod tym względem Konstytucja PRL nie różni się od poprzednich ustaw zasadniczych państwa polskiego, które również nie normowały stosunku między prawem krajowym a międzynarodowym.

Jest jeszcze jedna różnica istotna. W poprzednich konstytucjach figurował artykuł⁷, który przewidywał, iż przed zawarciem określonych tam kategorii traktatów głowa państwa powinna uzyskać zgodę sejmu. Jeszcze pod rządem tzw. małej konstytucji z 1919 r.⁸ ukształtowała się praktyka, polegająca na tym, iż sejm udzielał swej aprobaty na zawarcie traktatu w formie ustawy, która upoważniała głowę państwa do ratyfikacji konkretnego traktatu. Praktyka ta utrzymała się pod rządem Konstytucji marcowej⁹, a później usankcjonował ją wyraźny przepis Konstytucji kwietniowej¹⁰. Przemiany polityczne i ustrojowe, poczynają

⁶ Dz. U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

⁷ Art. 49 i 114 ust. 2 Konstytucji marcowej i art. 52 ust. 1 Konstytucji kwietniowej.

⁸ Dz. U. z 1919 r., nr 19, poz. 226.

⁹ Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

¹⁰ Dz. U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.

jąc od 1944 r., nie przerwały tej praktyki. Wówczas to na kilka lat, tj. do momentu uchwalenia Konstytucji PRL, państwo polskie powróciło do „podstawowych założeń” Konstytucji marcowej¹¹, a w ustawie konstytucyjnej z 1947 r.¹² *expressis verbis* utrzymało moc odnośnego artykułu Konstytucji marcowej¹³.

Otóż ustawy ratyfikacyjne dały sądom asumpt do określenia miejsca traktatów w prawie polskim. Według orzecznictwa sądowego sprzed 1952 r.¹⁴ traktat ratyfikowany za zgodą sejmu i następnie ogłoszony w Dzienniku Ustaw miał moc ustawy i stosowany był wewnątrz państwa jak ustawa. Identyfikacja traktatu z ustawą posunęła się tak daleko, że w razie kolizji między przepisem traktatu a przepisem ustawy sądy z reguły stosowały zasadę *lex posterior derogat priori*; ponadto traktat, transformowany przez ustawę ratyfikacyjną w prawo polskie, zaczynał niejako drugą egzystencję, mianowicie jako tekst o randze ustawowej. Traktat taki obowiązywał nadal jako ustawa, nawet jeśli utracił był już moc jako porozumienie międzypaństwowe, dopóki w Dzienniku Ustaw nie ukazało się odpowiednie obwieszczenie. Traktaty ratyfikowane przez głowę państwa bez upoważnienia ustawowego (bowiem dany traktat nie wymagał ustawy), a ogłoszone w Dzienniku Ustaw miały już inną pozycję, nie ma jednak potrzeby, by w niniejszym referacie wnikać w sprawy, które należą do historii prawa.

Na podstawie Konstytucji PRL (art. 25 ust. 1) Rada Państwa ratyfikuje traktaty i dla wykonania tej kompetencji nie potrzebuje uprzedniej zgody sejmu. Tak więc pod rządem Konstytucji PRL (do chwili obecnej) sejm nie uchwalił ani jednej ustawy ratyfikacyjnej, aczkolwiek nie wydaje się, aby przepisy konstytucji stały na przeszkodzie do ingerencji sejmu w dziedzinę ratyfikacji, w formie ustawowej lub innej. Ingerencja taka mogłaby ukształtować się jako wynik praktyki, opartej na tych

¹¹ Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 VII 1944 r., Dz. U. z 1944 r., nr 1, załącznik.

¹² Dz. U. z 1947, nr 18, poz. 71.

¹³ Tj. art. 49 (lecz nie art. 114 ust. 2); stało się to z mocy art. 13 tej ustawy.

¹⁴ Informacje o tym orzecznictwie i dalsze wskazówki bibliograficzne czytelnik znajdzie w następujących opracowaniach: M. Król, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów krajowych*, Wilno 1935, s. 73-77; C. Berezowski, *W sprawie istoty umowy międzynarodowej*. Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne, t. 30, 1936 r., s. 238 - 239; J. Makowski, *O zawieraniu umów międzynarodowych*, Warszawa 1937, s. 158 - 166; K. Skubiszewski, *Poland's Constitution and the Conclusion of Treaties*, Jahrbuch für Internationales Recht, t. 7, 1956 r., s. 222-228; K. Skubiszewski, *The Validity of Treaties in Polish Municipal Law*, Rapports polonais présentés au sixième Congrès International de Droit Comparé, Warszawa 1962, s. 110-112; S. Kaźmierczyk, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1968, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XXIV.

przepisach konstytucji, które określają funkcję sejmu i jego stosunek do Rady Państwa¹⁵. Jednak rozwój taki do dnia dzisiejszego nie nastąpił.

Czym więc są traktaty dla polskiego porządku prawnego? W niniejszym paragrafie odpowiedź ogranicza się do Konstytucji PRL; w następnym mowa jest o miejscu, jakie traktatom wyznaczają przepisy ustaw zwykłych.

Brak normy konstytucyjnej w tej materii sprawia, że wyjaśnienie zagadnienia opiera się na wykładni konstytucji, tymczasem nie zawiera ona żadnych jaśniejszych wskazówek. Orzecznictwo sądowe dotyczące się miejsca traktatów w prawie polskim po 1952 r. jest więcej niż skąpe (w przeciwieństwie do okresu międzywojennego i lat czterdziestych), nie dało więc podstawy do kontynuowania dotychczasowej koncepcji, ani do wykształcenia się nowych poglądów na miejsce traktatów w świetle prawa polskiego. Pozostała więc nauka prawa, która zresztą z pewnym opóźnieniem dostrzegła nasz problem. Z natury rzeczy nauka nie dała jednej odpowiedzi, a żadna z nich nie wydaje się w pełni zadowalająca dla urzędnika lub sędziego, który rozpatrując traktat w kontekście konkretnej sprawy powinien mieć jasny obraz zagadnienia.

Traktat wiążący PRL nie jest w prawie polskim ustawą, dekretem z mocą ustawy, rozporządzeniem lub innym aktem prawodawczym. Innymi słowy — traktat nie jest źródłem prawa polskiego. Pod rządem Konstytucji PRL traktat nie ulega transformacji w prawo polskie, przepisy międzynarodowe nie przekształcają w przepisy krajowe tej albo innej kategorii. W literaturze polskiej odosobniony pozostał pogląd, iż po ratyfikacji przez Radę Państwa i po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw „normy traktatowe posiadają w praktyce moc ustawy”¹⁶. Abstrahując od pewnej niejasności, jaka wiąże się z kwalifikacją „w praktyce”, zrównanie przynajmniej niektórych traktatów z ustawami jest postulatem zasługującym na poparcie, nie jest jednak stanem *de lege lata*. Kilka lat

¹⁵ Por. na ten temat: M. Frankowska, *Stan reglamentacji prawnej w odniesieniu do zarządzania stosunkami zagranicznymi w PRL*, Referat powielany, Warszawa 1971, PAN. Rola Sejmu przy ratyfikowaniu traktatów pod rządem Konstytucji PRL była dyskutowana w piśmiennictwie polskim. Wysuwano pewne postulaty *de lege ferenda*, które pozostały dotąd bez oddźwięku, por.: A. Gwiżdż, *O ulepszenie metod i form pracy Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP, nr 2/1955 s. 338 - 340; R. Bierzanek, *Głos w dyskusji ogłoszony na łamach PiZ*, z 27. I. 1957 r., s. 3; J. Stembrowicz, *Uwagi o Radzie Państwa de lege lata i de lege ferenda*, PiP nr 1/1957 r., s. 255; S. Rozmaryn, *Jakie zmiany wprowadzić do Konstytucji PRL*, Trybuna Ludu z 24 III 1957, s. 3; L. Gelberg, *Z problematyki umów międzynarodowych (na tle praktyki polskiej)*, Księga Pamiątkowa ku czci Juliana Makowskiego z okazji 50-lecia pracy naukowej, Warszawa 1957, s. 129 - 133; L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, Sprawy Międzynarodowe nr 1/1959 r., s. 49 - 51 53 - 54; K. Skubiszewski, *Sejm i zawieranie umów międzynarodowych*, PiP 1950, nr 1, s. 500 - 504.

¹⁶ L. Gelberg, *Miejsce umów międzynarodowych w prawie PRL*, PiZ z 2 IX 1962 r.

później ten sam autor pisał, że z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Ustaw traktaty „zostają wcielone, inkorporowane do jednolitego porządku prawnego PRL” oraz nabierają „mocy prawnej analogicznej do tej, którą mają inne normy prawne w tymże Dzienniku Ustaw ogłoszone”¹⁷. A ponieważ akty tam publikowane nie są jednakowej rangi, więc cytowany pogląd nie wyjaśnia dokładnie czym jest traktat. Owa niedokładność nie tylko jest wadą doktryny ile wynikiem niejasności prawa — niejasności, z którą doktryna nie bardzo sobie radzi w sensie sformułowania wyraźnej dyrektywy dla praktyki.

Kompetencji normodawczej Rady Państwa nie da się oprzeć na przypuszczeniach lub domniemaniach. Rada Państwa ma tę kompetencję, jeśli konstytucja lub ustawa wyraźnie ją przyznaje. Świadczy o tym art. 25 ust. 1 pkt 4 oraz art. 26 konstytucji. Ten ostatni przepis nie pozostawia wątpliwości co do tego, że Rada Państwa ma kompetencję normodawczą na szczeblu ustawodawczym jedynie między sesjami sejmu i pod jego kontrolą — sejm zatwierdza dekrety z mocą ustawy wydane przez Radę Państwa. Ograniczenia te sprawiają, że Rada Państwa nie jest władna stanowić prawo w drodze ratyfikacji, transformującej traktat w prawo krajowe. Akt ratyfikacji jest czynnością prawną w skutkach międzynarodowych — państwo oświadcza, że uważa się za związane danym traktatem. Akt ratyfikacji może mieć skutek w prawie krajowym i to skutek nawet normodawczy, jednak efekt ten wyniknąć może wyłącznie z tegoż prawa krajowego lub opartej na nim praktyki, nie zaś z prawa międzynarodowego. Tak właśnie było w prawie polskim do 1952 r. Konstytucja PRL nie przyznaje traktatom skutków krajowych, a praktyka konstytucyjna jest w tej mierze więcej niż niejasna. Żaden artykuł konstytucji nie uzasadnia poglądu, jakoby ratyfikacja dokonana przez Radę Państwa była — obok znaczenia międzynarodowego — „czynnością o charakterze ustawodawczym”¹⁸. Byłoby to ustawodawstwo oparte na domniemaniu, czego konstytucja nie dopuszcza. Pewna niejasność wiąże się także z drugim członem poglądu, iż ratyfikacja jest „wyrażeniem zgody na obowiązywanie danej umowy międzynarodowej, a więc także na jej stosowanie (lub na stosowanie jej przepisów) w danym państwie”¹⁹. Otóż stosowanie traktatu, tj. przestrzeganie go przez organa państwa i przez obywateli, przeciwstawianie go państwu przez osoby zainteresowane, zależy od prawa krajowego i od konstrukcji, którą w tej mierze prawo krajowe przyjęło. Jeśli państwo wyda ustawę, która obejmuje przepisy podyktowane przez traktat, wówczas „stosowanie traktatu” na forum internum w ogóle nie wchodzi w rachubę, a przecież w takiej

¹⁷ L. Gelberg, *Umowy jako źródło prawa PRL*, Sprawy Międzynarodowe, 1965, z. 4, s. 45 - 46.

¹⁸ L. Gelberg, *Miejsce umów ...*, op. cit., s. 3.

¹⁹ C. Berezowski, *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego*, PiP 1964 z. 2, s. 223.

sytuacji państwu nic nie da się zarzucić od strony poszanowania reguły *pacta sunt servanda*. Powtórzmy raz jeszcze, że w świetle Konstytucji PRL akt ratyfikacji nie jest aktem normodawczym w sferze prawa krajowego.

Jest zasadą prawa międzynarodowego, iż „państwo, które ważne zaangażowało zobowiązania międzynarodowe, powinno wprowadzić do swego ustawodawstwa zmiany konieczne dla zapewnienia wykonania zobowiązań”²⁰. Obowiązek ten nie oznacza, iż akt, poprzez który państwo wiąże się traktatem, nadaje temuż traktatowi pewne miejsce w prawie krajowym lub wręcz w to prawo go transformuje. Są to czynności i skutki, które reguluje i wyznacza prawo krajowe, nie zaś prawo międzynarodowe. Jeśli traktat wiąże państwo, a nie znajduje wykonania w sferze wewnętrznej, na skutek czego inny kontrahent ponosi szkodę — państwo popełnia delikt międzynarodowy z wszystkimi konsekwencjami, jakie płyną z odpowiedzialności międzynarodowej, lecz w porządku wewnętrznym traktat znajdzie zastosowanie jedynie z mocy prawa krajowego.

Skoro ratyfikacja *per se* nie przesądza o miejscu traktatu w prawie krajowym, nie jest jasne, w jaki sposób skutek ten da się osiągnąć przez ogłoszenie traktatu w Dzienniku Ustaw. Akty normodawcze tam publikowane (ustawy, dekrety z mocą ustawy, rozporządzenia) przeszły przez wymagane etapy procesu prawotwórczego i dopiero wówczas zamieszczone zostają w Dzienniku Ustaw. Wydrukowanie w Dzienniku tekstu pod nazwą „ustawy”, który w rzeczywistości nie został uchwalony przez sejm w wymaganym dla ustaw trybie, bynajmniej nie uczyni z niego ustawy i źródła prawa. Przepisy regulujące wydawanie Dziennika Ustaw²¹ przewidują, iż ogłasza się tam „umowy zawarte przez Państwo Polskie z innymi państwami”. Otwarta jest więc możliwość dla publikowania traktatów, które wiążą Polskę, aczkolwiek nie były ratyfikowane przez Radę Państwa, gdyż ratyfikacja nie była konieczna do nabrania mocy przez traktat. Już to samo wskazuje, iż dla celów ogłoszenia traktatu w Dzienniku Ustaw akt ratyfikacji jest bez znaczenia. Sądzić wolno, że w literaturze przypisano publikacji zbyt dużą rolę²². Ogłoszenie w Dzienniku Ustaw jest kruchym łącznikiem między traktatem a prawem krajowym. Organ krajowy i obywatel muszą jeszcze widzieć, czym jest ów opublikowany traktat w ich prawie ojczystym, nie zaś dopiero konstruować odpowiedź i to na podstawie tylko jednej i dość formalnej przesłanki, Z przytoczonych wyżej słów²³ autora dostrzegającego inkorporację trak-

²⁰ Opinia doradcza Stałego Sądu Międzynarodowego w sprawie wymiany ludności greckiej, Cour Permanente de Justice Internationale, seria B, 10, s. 20.

²¹ Dz. U. z 1950 r., w 58, poz. 524.

²² L. Gelberg, *Miejsce umów ...*, op. cit., s. 3; S. Rozmaryn, *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, PiP 9/1962, s. 957 - 959; S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 319 - 346.

²³ Patrz przypis 19.

tatów w prawo polskie, zupełnie nie wynika, czym staje się traktat ogłoszony w Dzienniku Ustaw, albo z czym jest porównywalny — z ustawą? z dekretem? z rozporządzeniem? A tymczasem postulat praworządności i postulat jasności prawa nakazują, aby urząd i jego petent, sąd i strony znali z góry dokładną odpowiedź, nie zaś dopiero dochodzili do niej *ad casum*, z wątpliwym zresztą rezultatem.

Traktat jest przede wszystkim kontraktem międzypaństwowym. Jako źródło zobowiązań i uprawnień stron wiąże państwo, przyjmując więc można, iż wiąże je również w sferze wewnętrznej (choć to z traktatu rzadko kiedy wyraźnie wynika). Będzie więc traktat ewentualnie stosowany przez organy państwa, zwłaszcza centralne, które mają lepszą niż kto inny, choć też nie idealną wiedzę o zobowiązaniach międzynarodowych państwa. Lecz w jaki sposób traktat ma być źródłem prawa dla osób fizycznych? Pytanie to ma szczególną doniosłość w odniesieniu do traktatów zajmujących się prawami człowieka — traktatów już przez Polskę zawartych i traktatów mających wiązać PRL w przyszłości (np. pakty ONZ z 1966 r.). Państwo nie jest stroną w traktacie jako ustawodawca i zawierając traktat państwo jednocześnie i automatycznie nie stanowi prawa dla regulacji stosunków krajowych. Nie jest jasne, dlaczego sama publikacja w Dzienniku Ustaw miałaby mieć ten skutek. I na jakiej podstawie konstytucyjnej? Nasuwa się tu uwaga, iż po to tylko, by prawo stosować, nie musi być ono ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Sąd stosuje prawo obce, mimo że z natury rzeczy jego ogłoszenie w PRL w ogóle w rachubę nie wchodzi.

Fakt, że ani Konstytucja PRL ani oparta na niej dotychczasowa praktyka administracyjna i orzecznictwo sądowe nie skonkretyzowały miejsca traktatów w polskim porządku prawnym prowadzi do wniosku, iż traktaty urzędowo opublikowane w Polsce nie nabierają charakteru i rangi ustawy, dekretu lub rozporządzenia. Przepisy tych traktatów są w Polsce stosowane jako prawo wiążące państwo polskie. Słabą stroną tej konstrukcji jest okoliczność, iż węzeł obligacyjny ma naturę wyłącznie międzynarodową. Traktaty dotyczą materii i stosunków pojawiających się wewnątrz państwa, a zatem urzędnik administracyjny, funkcjonariusz aparatu gospodarczego lub sędzia nie może zamykać oczu na przepisy międzynarodowe i nie uwzględniać ich w swej działalności oficjalnej. Ale wobec niejasności, jaka otacza miejsce traktatu w hierarchii norm krajowych, naturalną skłonnością organu będzie unikanie stosowania prawa międzynarodowego, chyba że ustawa szczegółowa zawiera w tej mierze jasną dyrektywę (mowa o tym w następnym paragrafie).

Koncepcja, że w PRL traktaty nie są identyczne z żadnym ze źródeł krajowych, a jednak obowiązują i są stosowane — aczkolwiek trudno określić i ustalić w jakim stopniu²⁴ — znalazła aprobatę i pewne rozwi-

²⁴ Koncepcję tę naszkicowałem w cyt. wyż. referacie: *The Validity ...*, s. 114-122.

nięcie u znawcy prawa państwowego, a zwłaszcza zagadnień konstytucyjnych, prof. S. Rozmaryna. Postawił on mianowicie kropkę nad i pisząc, iż traktaty wiążące PRL mają skuteczność w stosunkach wewnętrznych *proprio vigore*²⁵. Wprawdzie prof. Rozmaryn nie zdefiniował pojęcia skuteczności w kontekście swych rozważań, nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi tu co najmniej o stosowanie traktatów przez organa publiczne. Z drugiej strony formuła „skuteczności *proprio vigore*” nie posuwa sprawy zbyt naprzód, gdyż nie określa miejsca traktatu — a przecież i traktaty są różne — w gąszczu przepisów krajowych o jakże rozmaitych rangach. Natomiast prof. Rozmaryn dał istotny i oryginalny wkład do dyskusji nad naszym problemem, rozróżniając materie ustawowe od nieustawowych. Wydaje się, iż rozróżnienie to powinno stać się punktem wyjścia dla sugestii *de lege ferenda*. Zdaniem prof. Rozmaryna traktat zajmujący się materią, która regulowana jest w ustawie lub dla której zastrzeżona jest droga ustawowa, jest skuteczny w PRL tylko jeśli został ratyfikowany przez Radę Państwa i ogłoszony w Dzienniku Ustaw. Inne traktaty są skuteczne nawet bez ogłoszenia, lecz tylko w taki sam ograniczony sposób jak uchwały rządu lub zarządzenia ministrów²⁶. Odrzucając mistykę związaną z rzekomo krajową rolą ratyfikacji i z ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw stwierdzić trzeba, iż podział na materie ustawowe i inne ma znaczenie dla znalezienia właściwego miejsca dla traktatów w prawie PRL.

Podkreślmy jednak raz jeszcze, iż pogląd głoszący obowiązywanie traktatów w PRL mimo braku transformacji, odesłania lub inkorporacji jest pewną konstrukcją interpretacyjną. Nie jest to bynajmniej jedyna konstrukcja, jaką można by zbudować — milczenie konstytucji raczej stwarza pole dla rozmaitej wykładni. Trudno w szczególności zgodzić się z poglądem, iżby konstrukcja ta reprezentowała wolę ustawodawcy²⁷. Dopatrywanie się woli ustawodawcy jest tutaj fikcją. Wola ustawodawcy jest nam w tym zagadnieniu po prostu nieznana. Mamy do czynienia z luką w prawie konstytucyjnym i w drodze wykładni staramy się ją usunąć.

²⁵ Rozmaryn, *Skuteczność umów ...*, op. cit., s. 954 - 956 i 959; S. Rozmaryn, *Ustawa...*, op. cit., s. 326-332 i 340 - 341. Poglądy zbieżne ze stanowiskiem Rozmaryna znaleźć można u A. Klafkowskiego, *Umowa międzynarodowa a ustawa*, RPEiS, nr 4/1965, s. 1 - 19 oraz *Les conflits de la loi nationale avec les traités internationaux, Rapports polonais présentés au septième Congrès International de Droit Comparé*, Warszawa 1966, s. 150 - 168. Natomiast studium W. Sucheckiego, *Prawo krajowe a prawo międzynarodowe (w świetle teorii państwa i prawa)*, *Studia z teorii prawa*. Red. S. Ehrlich, Warszawa 1965, s. 123 - 196, ogranicza się do uwag polemicznych, bez wnikania w aspekty prawno-pozytywne zagadnienia.

²⁶ S. Rozmaryn, *Skuteczność umów ...*, op. cit., s. 957 - 962; S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, op. cit., s. 335 - 336.

²⁷ Woli ustawodawcy dopatruje się Rozmaryn, *Skuteczność umów ...*, op. cit., s. 954 - 955.

IV. MIEJSCE TRAKTATÓW W ŚWIETLE USTAW

Zadanie sędziego lub urzędnika staje się łatwiejsze, gdy konkretna ustawa eliminuje niejasność, co się tyczy ewentualnego zastosowania traktatu. Przegląd ustaw uchwalonych pod rządem Konstytucji PRL prowadzi jednak do wniosku, iż bardzo niewiele spośród nich określa miejsce traktatu i jego stosunek do przepisów ustawowych. Z reguły ustawy nawiązują do traktatów w sytuacjach, w których pojawia się element zagraniczny, czyli w okolicznościach, w których organ orzekający i tak musiałby zainteresować się pytaniem, czy w danej materii nie istnieją przepisy międzynarodowe. Niemniej wspomniane ustawy usprawniają funkcjonowanie organu, a jeśli są stosowane — zapewniają praworządność na styku prawa krajowego z prawem międzynarodowym.

Tak więc, po pierwsze, są ustawy, które przewidują, iż dopiero traktat uruchomi stosowanie prawa krajowego w danej kwestii. Nawiasem dodać można, iż nie wydaje się, aby traktat miał taki skutek *proprio vigore*, lecz raczej dzieje się to z mocy ustawy. Zapewne w ten sposób na rzecz patrzyć będzie organ orzekający; dla sędziego lub urzędnika koncepcja traktatu mającego własną moc w porządku krajowym pozostanie chyba zawsze zawieszona niejako w powietrzu, ponad rzeczywistością prawa polskiego. Często cytowanym przykładem tego typu odsłania są niektóre artykuły w prawie lotniczym²⁸: ściganie pewnych przestępstw lub wykroczeń (art. 8 pkt 2), udział w czynnościach związanych z zaginięciem obcego statku powietrznego lub wypadkiem, jakimu on uległ (art. 55 par. 4).

Po drugie, zdarza się, iż ustawa wskazuje na traktat, który określa zakres i warunki korzystania z uprawnienia sformułowanego w ustawie lub ustala jakim osobom uprawnienie przysługuje. Art. 24 § 1 prawa lotniczego odsyła do traktatu, który decyduje o zakresie i warunkach, na jakich obce statki powietrzne mają pewne immunitety. W kodeksach postępowania cywilnego²⁹ i karnego³⁰ znajduje się zwrot, który odsyła do „umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych” i z kolei dopiero one przesądzą, jakie dalsze osoby — oprócz wymienionych w kodeksach — korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego (artykuły 1111 § 1 pkt 3 i 1112 § 1 pkt 2 k.p.c. oraz artykuły 512 pkt 5 i 513 § 1 pkt 2 k.p.k.). Za pomocą tego zwrotu określono także „budynki lub pomieszczenia korzystające z nietykalności” (art. 1134 k.p.c.).

Po trzecie, ustawa niekiedy rozstrzyga, co stosuje się w danej materii lub sytuacji — prawo krajowe albo traktat. Również w tym przypadku zauważyć trzeba, iż klauzula tego typu raczej skłania organ orze-

²⁸ Dz. U. z 1962 r., nr 32, poz. 153.

²⁹ Dz. U. z 1964, nr 43, poz. 296 i 1965, nr 15, poz. 113.

³⁰ Dz. U. z 1969, nr 13, poz. 96.

kający do zajęcia stanowiska, że tam wszędzie, gdzie klauzuli takiej brak, stosowanie traktatu nie wchodzi w rachubę. Nie będzie to pogląd słuszny, ale liczyć się z nim trzeba, oceniając stan prawa PRL w interesującej nas kwestii. Znowu więc spotykamy przypadek, w którym konstrukcja traktatu skutecznego *ex proprio vigore*, teoretycznie bez zarzutu, może nie mieć praktycznego znaczenia. Kodeks postępowania cywilnego przewiduje, iż przepisów z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego „nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, w której Polska Rzeczpospolita Ludowa jest stroną, stanowi inaczej” (art. 1096). Art. 1150 tegoż kodeksu ustala warunki wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego, chyba że traktat określi je inaczej. Ustawy o prawie międzynarodowym prywatnym³¹ „nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Polska Rzeczypospolita Ludowa jest stroną, postanawia inaczej” (art. 1 § 2). Identyczny przepis reguluje stosowanie działu XII kodeksu postępowania karnego zajmującego się postępowaniem w sprawach karnych w stosunkach międzynarodowych (art. 541 § 1).

Na koniec, po czwarte, są ustawy, które zastosowanie traktatu uzależniają od wydania specjalnie w tym celu krajowego aktu prawodawczego. Akt ten może mieć treść różną: może nakazywać stosowanie traktatu na obszarze PRL transformując go albo nie w polskie prawo krajowe; może też być aktem, który przejmuje i powtarza przepisy międzynarodowe, czyniąc z nich przepisy krajowe. W tym ostatnim przypadku prawo krajowe stanowione jest z nakazu wynikającego dla państwa z traktatu. Ilustracją czwartej kategorii interesujących nas tu ustaw jest znowu prawo lotnicze: minister komunikacji wydaje w drodze rozporządzenia przepisy niezbędne do zastosowania w Polsce traktatów zajmujących się lotnictwem cywilnym (art. 15 § 1).

W żadnej z ustaw powołujących się na traktaty nie ma wzmianki o ratyfikacji przez Radę Państwa. Dla ustaw tych jest rzeczą obojętną, czy traktat, do którego ustawodawca odsyła, podlegał ratyfikacji przez Radę Państwa. W świetle tych ustaw akt ratyfikacji jest bez znaczenia dla krajowej skuteczności traktatów. Innymi słowy, ustawy te potwierdzają wątpliwość, której dano wyraz w poprzednim paragrafie niniejszego artykułu, co się tyczy rzekomo normotwórczych konsekwencji ratyfikacji w sferze krajowej. Prof. S. Rozmaryn ma słuszość, gdy pisze, iż „przytoczone wyżej klauzule ustaw bynajmniej nie pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że poza ich zakresem umowy międzynarodowe nie mają mieć skuteczności w stosunkach wewnętrznych”³². Jest to wszakże racja głównie teoretyczna. Z jednej strony organowi orzekającemu brak generalnej normy konstytucyjnej w zakresie krajowej skuteczności traktatów, z drugiej zaś od czasu do czasu organ ten ma konkretną dyrekty-

³¹ Dz. U. z 1965, nr 46, poz. 290.

³² S. Rozmaryn, *Skuteczność umów ...*, op. cit., s. 956; S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, op. cit., s. 330.

wę ustawową jak ustosunkować się do traktatu. Tam, gdzie dyrektywy nie ma, organ, jeśli w ogóle uświadomi sobie istnienie traktatu w danej materii, łatwo popadnie w rozmaite wątpliwości i z reguły rozstrzygnie je na niekorzyść stosowania traktatu.

V. KOLIZJA MIĘDZY TRAKTATEM A PRAWEM PRL

W każdym państwie, w którym reglamentacja prawna jest rozbudowana a przepisy prawne różnych szczebli wnikają w liczne, jeśli wręcz nie wszystkie dziedziny życia, łatwo jest o konflikt między traktatem a prawem miejscowym. Konflikt taki jest zjawiskiem pozaustrojowym w tym znaczeniu, że żadne państwo o zaawansowanym prawodawstwie nie jest od niego wolne. A nawet jeżeli w danym momencie trudno wskazać na konkretny przykład kolizji, łatwo powstać ona może w przyszłości. Stojąca na wysokim poziomie polityka i technika prawodawcza są w stanie zmniejszyć ilość przypadków, w których prawo krajowe niezgodne jest z traktatami, ale tylko idealny prawodawca byłby w stanie wyeliminować wszelką niezgodność pomiędzy obu kategoriami przepisów; taki prawodawca nie istnieje. Również prawo PRL nie jest wolne od konfliktu z traktatami.

Rzecz ciekawa, iż niektórzy autorowie piszący o miejscu traktatów w prawie polskim wyraźnie uciekali od kwestii konfliktu. Piszą oni, że w razie niezgodności z ustawą traktat nie traci mocy obowiązującej³³. Wszakże nie o moc wiążącą tutaj chodzi. Traktat nigdy jej nie traci na podstawie prawa krajowego. Kwestia jest bardziej konkretna i szczegółowa: który przepis — krajowy albo traktatowy — przeważa *ad casum*. i zostanie zastosowany z wykluczeniem drugiego. Autorzy polscy nie dali rozbudowanej i jasnej odpowiedzi na to pytanie. Ci spośród nich, którzy piszą, iż traktat sprzeczny z ustawą jest nadal skuteczny³⁴, wydają się przychylić do poglądu, że traktat będzie miał priorytet nad ustawą.

Pierwszeństwo traktatu nad ustawą nie jest wszakże jedynym wnioskiem do jakiego prowadzi studium prawa PRL. Pogląd przeciwny jest równie możliwy jak dopuszczalny, a nawet przemawia za nim więcej względów, jeżeli zważyć siłę państwa i jego rolę decydującą w podstawowych dziedzinach życia społecznego PRL. Wobec milczenia konstytucji i w tych wszystkich przypadkach, w których ustawa szczegółowa nie daje traktatowi pierwszeństwa, organ orzekający (administracyjny lub sądowy) raczej skłonny będzie zastosować ustawę, nie zaś przepis międzynarodowy. Nie mając innych dyrektyw wynikających z prawa, sędzia lub urzędnik pozostawi wyższym czynnikom politycznym troskę o zgodność działania państwa z jego zobowiązaniami międzynarodowymi i roz-

³³ Np. L. Gelberg, *Umowy jako źródło ...*, op. cit., s. 50.

³⁴ S. Rozmaryn, *Skuteczność umów ...*, op. cit., s. 963.

wiązanie powstających tu trudności. Sam zaś będzie pilnował, by prawo krajowe znalazło zastosowanie. W stanowisku tym utwierdzą go ustawy (przytoczone wyżej w rozdz. 4, które *expressis verbis* przewidują, iż danego przepisu nie stosuje się, jeśli traktat stanowi inaczej. Wniosek *a contrario*, aczkolwiek nie zawsze poprawny w świetle naszego problemu, będzie w praktyce bardzo atrakcyjny. Podobnie rzecz się ma z ustawami, które przewidują, iż ich przepisy nie naruszają traktatów (np. art. 2 ustawy o transporcie drogowym i spedycji krajowej³⁵ i art. 15 prawa lotniczego). Rzecz jasna, iż teoretycznie błędna byłaby opinia, iż wszystkie inne ustawy (tj. te, które nie obejmują odnośnej klauzuli) mają pierwszeństwo przed traktatami³⁶. A jednak milczenie konstytucji w połączeniu z milczeniem szczegółowej ustawy zwykłej musi prowadzić do niejasnego obrazu prawa.

VI. PROPOZYCJE DE LEGE FERENDA

Wykładnia przepisów prawa PRL w przedmiocie miejsca traktatów w tym prawie nie jest jednolita wśród autorów polskich. Wykładnia ta zresztą opiera się bardziej na przesłankach rozumowych i pewnych koncepcjach apriorycznych niż na orzecznictwie sądowym i na praktyce administracyjnej. A nawet gdy większość autorów skłonna jest zgodzić się z konstrukcją, iż traktat obowiązuje *proprio vigore* — nie uzyskuje się jeszcze przez to samo wyraźnej odpowiedzi na rozmaite kwestie szczegółowe, które pojawiają się przy stosowaniu traktatów przez administrację i sądy.

1) W prawie PRL potrzebna jest norma, która by generalnie regulowała zagadnienie stosowania traktatów. Charakter generalny normy sprawiłby, iż nie przeszkadzałyby ona odrębnemu i szczegółowemu uregulowaniu kwestii w konkretnych ustawach (*lex specialis derogat legi generali*). A jednocześnie w sytuacjach odrębnie nie uregulowanych, dawałaby ona pewne rozwiązanie — organ orzekający nie byłby już bez dyrektywy, tak jak faktycznie jest jej pozbawiony dzisiaj. Proponowana norma mogłaby mieć treść następującą:

Organa administracji i gospodarki państwowej oraz sądy i komisje arbitrażowe stosują zwyczajowe prawo międzynarodowe i traktaty wiążące PRL.

Zrównanie prawa zwyczajowego i traktatów wydaje się celowe. Natomiast jest pożądane, aby dla uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych przyjąć rozwiązanie odmienne, tzn. jeszcze nie postanawiać, iż są one po prostu stosowane przez organa krajowe. Uchwał prawotwórczych jest wciąż b. mało, a mnogość innych rezolucji międzynaro-

³⁵ Dz. U. z 1961, nr 53, poz. 297.

³⁶ Por. S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, op. cit., s. 344.

dowych mogłaby spowodować pewne zamieszanie, mianowicie doprowadzić do traktowania za prawo tego co prawem jeszcze nie jest. Na razie wystarczy, jeśli tryb stosowania uchwały prawotwórczej pozostawi się w dyspozycji kompetentnego ministra resortowego³⁷. Uchwały bowiem wspomnianych w § 1 trzech organizacji międzynarodowych (ICAO, WHO, WMO) są prawem, które wprowadzane jest w życie przez wyspecjalizowane organy w dziedzinie służby zdrowia, lotnictwa cywilnego lub służby meteorologicznej. Umieszczenie tego prawa w systemie krajowym wymaga złożonych zabiegów ze strony resortu. Proponowana norma posługuje się pojęciem „stosowania”, co jasno wskazuje, że sądy i administracja nie mogą pomijać przepisów międzynarodowych. Jednocześnie termin ten pozwala uniknąć kontrowersji dookoła „obowiązywania” prawa międzynarodowego w PRL. Nie ma jednak przeszkody do tego, by propozycję preredagować w ten sposób, aby obowiązywanie zostało *expressis verbis* ustalone.

2) Wydaje się, iż w materiałach ustawodawczych celowe jest wyposażenie sejmu w pewne kompetencje w stosunku do niektórych traktatów. Nie chodzi tu o nawiązanie do tradycji lub o jej wskrzeszenie — moment ten sam przez się nie ma znaczenia decydującego. Nie chodzi tu także o kontrolę sejmu nad polityką zagraniczną rządu, a nawet nad działalnością ratyfikacyjną Rady Państwa. Proponowana norma usuwa pewną lukę w dziedzinie ustawodawstwa. Z jednej strony bowiem konstytucja przyznaje sejmowi wyłączność w tej mierze — świadczy o tym jego kontrola nad dekretami z mocą ustawy. Z drugiej natomiast wykładnia konstytucji dopuszcza istnienie w porządku prawnym PRL źródła traktatowego, z którego płyną przepisy zajmujące się materiałami ustawowymi, lecz pozbawione sankcji krajowego organu ustawodawczego. Konstytucja bowiem, oddając głowie państwa ratyfikację traktatów bynajmniej przez to samo nie dokonała delegacji kompetencji ustawodawczej. Proponowana w tym przedmiocie norma mogłaby mieć treść następującą:

Zgoda PRL na związanie się traktatem, którego przedmiot regulują ustawy, podlega uprzedniej aprobacie sejmu.

Zwrot „traktat, którego przedmiot regulują ustawy” oznacza zarówno materie już uregulowane w ustawach jak i materie, dla których wymagana jest droga ustawowa, lecz konkretnej ustawy jeszcze nie wydano. Aprobata sejmu nie miałaby wpływu na moc wiążącą traktatu w stosunkach PRL z obcymi państwami. Jeśli więc państwo polskie związało się traktatem bez zgody sejmu, węzeł obligacyjny został skutecznie zaciśnięty na forum międzynarodowym. Brak aprobaty sejmu będzie miał skutki tylko krajowe — traktat nie będzie stosowany w ramach porządku

³⁷ Tak rzecz się ma z załącznikami technicznymi do konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r.

wewnętrznego. Zgoda sejmu zaś sprawi, iż nie powinno być większych przeszkód do przyjęcia poglądu, iż pewne traktaty, dotyczące zwłaszcza praw człowieka, mogą być i staną się w porządku prawnym PRL odrębnym (bo międzynarodowym) źródłem praw podmiotowych dla obywateli PRL i ich grup, a także — w przypadku pewnych uprawnień — dla wszystkich osób mieszkających lub przebywających na terytorium PRL, niezależnie od ich obywatelstwa.

3) Pozostaje kwestia może najbardziej niejasna spośród tutaj omówionych, mianowicie rozstrzygnięcie konfliktu między przepisem krajowym a traktatowym. Nie jest celowe wciąż udawać, że problem ten w PRL nie istnieje. Nawet jeśli pojawia się on u nas rzadziej niż w innych państwach, norma regulująca tę kwestię jest potrzebna. Czyniąc propozycję *de lege ferenda* należy dokonać wyboru między priorytetem przepisu krajowego albo międzynarodowego. Drugie rozwiązanie wydaje się narzucać samo przez się i dlatego propozycja brzmi następująco:

Przepis międzynarodowego prawa zwyczajowego lub traktatu wiążącego PRL przeważa w przypadku, gdy ustawa lub wszelki inny akt oparty na ustawie nie da się pogodzić z tym przepisem.

Identyczna regulacja dla prawa zwyczajowego i traktatów jest wskazana ze względu na to, że problem pozostaje w gruncie rzeczy ten sam dla przepisów pochodzących z obu źródeł. Zastanowić się można nad wymienieniem również uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych. Jednak z przyczyn wzmiankowanych wyżej w pkt 2 lepiej jest tego nie czynić, lecz pozostawić kwestię uchwał w zawieszeniu. Zwrot o ustawie lub akcie, który „nie da się pogodzić” z przepisem międzynarodowym zakłada obowiązek poszukiwania takiej interpretacji, która do sprzeczności nie dopuści.

Norma dotycząca aprobaty sejmu wobec traktatów „ustawodawczych” powinna znaleźć się w konstytucji. Pozostałe dwie normy mogą figurować zarówno w konstytucji jak w ustawie zwykłej.

LE DROIT POLONAIS ET LES TRAITÉS

Résumé

La Constitution de la Pologne de 1952 ne contient aucune norme qui régirait les rapports entre le droit interne polonais et les traités conclus par la Pologne. On n'y trouve également aucune indication implicite à propos de ces rapports. Il y a des codes et des lois qui, dans leur champ d'application, précisent leurs rapports avec les traités, tels les codes de la procédure civile ou pénale, la loi sur l'aviation civile, la loi sur les transports, le droit international privé, etc. Mais ce ne sont que des exceptions peu nombreuses au silence général du droit au sujet des rapports entre celui-ci et les traités. Depuis que la Constitution de 1952 est entrée en vigueur, la transformation d'un traité en droit interne n'a plus lieu. En effet, cette

Constitution a aboli ce qui constituait l'élément principal de la transformation, notamment la loi votée par la Diète et autorisant le chef d'Etat de procéder à la ratification du traité en question. Malgré l'absence de la transformation, il n'y a pas toujours d'obstacle pour qu'un traité, dûment accepté par la Pologne, soit appliqué par le juge ou par le fonctionnaire administratif, mais sa nature par rapport au droit interne et sa place exacte dans l'ordre juridique polonais restent peu claires, quoique la doctrine ait essayé de résoudre ce problème. Pourtant, les interprétations et les postulats de celle-ci ne pénètrent pas trop souvent dans la sphère de la jurisprudence ou de la pratique administrative. Les indications à propos de la solution d'un conflit éventuel entre le traité et la loi sont encore moins précises.

Pour ces raisons, on ressent le besoin d'un amendement de la Constitution dont le but serait d'ajouter à celle-ci quelques règles mettant au point les rapports entre le droit interne et le droit international, y compris les traités. De telles règles porteraient sur le devoir des organes de la République d'appliquer les coutumes et les traités internationaux, sans que les normes du droit des gens soient transformées, par un processus formel, en normes internes. Le conflit entre les deux ordres juridiques devrait être résolu en faveur de la norme internationale.