

UNIwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Prawa Międzynarodowego

Ben Sassi

*Skuteczność prawa międzynarodowego w
porządku prawnym Polskiej
Rzeczypospolitej Ludowej*

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: prof. UW dr hab. Katarzyna Myszona- Kostrzewa
Recenzenci: prof. UKSW dr hab. Elżbieta Karska
prof. SGSP dr hab. Anna Gołębiowska

Warszawa 2019

1. Przedmiot rozprawy doktorskiej

Skuteczność prawa międzynarodowego w porządku prawnym państwa jest częścią znacznie obszerniejszego działu nauki prawa międzynarodowego jakim jest stosunek wzajemny prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Podstawy regulacji stosunku obu tych systemów prawnych na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej można znaleźć zarówno w normach umownych jak i zwyczajowych. Autor skupia się jednakże w dysertacji wyłącznie na oddziaływaniu umów międzynarodowych na prawo krajowe. Podstawowe znaczenie dla wyjaśnienia stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego oparte jest na zasadzie *pacta sunt servanda*. Jest to sformalizowana gwarancja efektywnego działania całego systemu międzynarodowego, która wskazuje na obowiązek wypełnienia zobowiązań wynikających zarówno z prawa wewnętrznego jak i powszechnego prawa międzynarodowego. Jest to podstawowa zasada, która zapewnia ład prawny i dlatego też pozostaje jedną z naczelných zasad prawa międzynarodowego.

Współcześnie w prawie międzynarodowym charakter zwyczajowy zasady *pacta sunt servanda* skonkretyzował się w wielu umowach międzynarodowych. Wspomnieć w tym miejscu należy o najważniejszej umowie międzynarodowej – Karcie Narodów Zjednoczonych, która zasadę *pacta sunt servanda* w art. 2 ust. 2 uznała za jedną z główných zasad, które określają działalność państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Jej fundamentalne znaczenie podkreśla też deklaracja przestrzegania zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 24 października 1970. Poszanowanie zasady *pacta sunt servanda* zostało zawarte w Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 22 maja 1969 roku w art. 26 jak również w akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) z dnia 1 sierpnia 1975 oraz Karcie Praw i Obowiązków Ekonomicznych Państw przyjętej w formie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego

ONZ 12 grudnia 1974. Współcześnie w samej zasadzie *pacta sunt servanda* można upatrywać, z dużą dozą ostrożności pierwszeństwa prawa międzynarodowego nad prawem krajowym.

Demokratyzacja życia społecznego w Polsce po 1989 roku sprzyjała otwarciu wewnętrznego porządku prawnego na regulacje międzynarodowe. Spośród wszystkich państw byłego Bloku Wschodniego najbardziej transparentnym przykładem tego procesu jest przykład polskiego porządku prawnego, w którym normy prawa międzynarodowego przeniknęły w sferę wewnętrzną w bardzo szybkim tempie, co stanowi pochodną procesu demokratyzacji. Otwarcie się polskiej konstytucji na prawo międzynarodowe było podyktowane utrwalaniem się zasad demokratycznego państwa prawa. Regulacje wewnątrzkonstytucyjne, które określają zasady prowadzenia polityki zagranicznej, utrzymywania stosunków dyplomatycznych, kompetencji organów państwa do zawierania umów międzynarodowych, warunki użycia siły zbrojnej, czy przynależności państwa do organizacji międzynarodowych korelują z adekwatnymi normami prawa międzynarodowego. W Konstytucji z 1997 roku można znaleźć zasadę, która określa miejsce i rolę prawa międzynarodowego, a co za tym idzie umożliwia wyciągnięcie wniosków na temat odniesienia polskiego porządku prawnego względem prawa międzynarodowego.

Filarem pod rozwiązania prawne zawarte w akcie normatywnym z 1997 r. były m.in. propozycje Zespołu Prawa Międzynarodowego działającego w ramach Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, który rozpoczął swa działalność w 1985 r. K. Skubiszewski w Referacie wygłoszonym 20.01.1987 r. podkreślił „niezadawalający stan prawa PRL pod interesującym nas względem. Prawo PRL nie określa jasno i generalnie miejsca prawa międzynarodowego w porządku prawnym państwa polskiego”¹. Większość z proponowanych wówczas zapisów możemy odnaleźć w dzisiejszych rozwiązaniach konstytucyjnych. Dzisiejsze normy konstytucyjne są

¹ Jan Barcz, *Skuteczność prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL*, KPRM, Warszawa 1987, s. 50

² W. Paruch *Autorytaryzm w Europie XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu*

zwieńczeniem wieloletnich badań doktryny prawa międzynarodowego prowadzonych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz starań o wprowadzenie istotnych z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego położenia Polski, zmian w zakresie zapewnienia pełnej skuteczności normom międzynarodowym w prawie wewnętrznym.

Przestrzeganie i stosowanie prawa międzynarodowego pod rządami Konstytucji z 1997 roku znacząco różni się od regulacji zawartych w Konstytucji PRL. Jest ono zawarte w sposób najbardziej transparentny i dokładny w historii konstytucjonalizmu w Polsce. Zapisy te regulują bardzo dokładnie kwestie, które dotyczą przestrzegania prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym. Traktuje na ten temat kilka artykułów: art. 9 wskazuje, że Rzeczypospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, art. 87 i 91 ust. 1 klarownie wprowadza ratyfikowane umowy międzynarodowe jako źródło powszechnie obowiązującego prawa do porządku wewnętrznego, art. 91 ust. 2 określa pierwszeństwo ratyfikowanych umów międzynarodowych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, w stosunku do uchwalanych ustaw krajowych, art. 91 ust. 3 eksponuje pierwszeństwo aktów prawa pochodnego od niektórych organizacji międzynarodowych w stosunku do aktów wewnętrznych. Normy zawarte w przytoczonych artykułach są podstawą do zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu we współczesnym polskim systemie prawnym. Gdyby takie rozwiązania znalazły swoje miejsce w konstytucji PRL, to wypracowany przez ponad 40 lat dorobek powojennej historii nauki polskiego prawa międzynarodowego, spowodowałby zupełnie inną jakość polskiej myśli prawniczej, opartą chociażby o bogate orzecznictwo czy różnorakie poglądy.

2. Uzasadnienie wyboru tematu i cel rozprawy doktorskiej

Bezpośrednim impulsem do podjęcia badań zakończonych sporządzeniem rozprawy doktorskiej jest trwająca obecnie dyskusja na temat tego, czy w dzisiejszym prawie międzynarodowym oraz w sytuacji międzynarodowej

możemy jeszcze mówić o klasycznym monizmie i dualizmie. Badając historycznoprawne rozwiązania oraz obserwując ewolucję a nawet rewolucję podejścia do tego zagadnienia w Polsce ze skrajnego dualizmu po monizm, przyjęte w badanym okresie rozwiązania wydają się być niewiarygodne w dzisiejszym systemie prawnym i globalnym. Nie mniej jednak brak konkretnych rozwiązań dał solidną podstawę do przeprowadzenia głębokich reform w prawie wewnętrznym, które oparte były na wypracowanych przez badaczy doktryny i praktyków w okresie PRL pomysłach zaczerpniętych z rozwiązań zagranicznych, ale również i z przedwojennej tradycji prawodawczej. Autor w swoich badaniach, nie unika sformułowania, iż pod względem prawnomiędzynarodowym III RP jest sukcesorem prawnym PRL, tak więc zasadnym było zbadanie mechanizmów obowiązujących przez prawie 40 lat pod rządami konstytucji PRL, by móc dokonać pełnej egzegezy obowiązujących współcześnie w prawie wewnętrznym rozwiązań w rzeczonyj materii. Autor podczas kilkuletniej analizy literatury przedmiotu doszedł do wniosku, iż brak jest w piśmiennictwie dotyczącym prawa międzynarodowego wyczerpującego opracowania, które dokonałoby wieloaspektowego podsumowania i oceny podniesionego przez autora zagadnienia w sposób pozbawiony politycznego uprzedzenia. Zasadnym jest także po upływie ponad 20 lat obowiązywania obecnej Konstytucji dokonać pozbawionej uprzedzeń oceny i przeprowadzić badania komparatystyczne, z których wynikają zależności mające wpływ na obecną praktykę, która jest wszystkim doskonale znana. Zamysłem autora leżącym u podstaw niniejszej dysertacji jest kompleksowe od strony przedmiotowej ujęcie podniesionej problematyki, bez wyłączenia z niej praktycznego stosowania normy prawnomiędzynarodowej przez sądy. Skutkiem takiego działania są komplikacje natury metodologicznej, ze względu chociażby na interdyscyplinarność badań, pozwalają one jednak na dokonywanie porównań i zestawień konkretnych przypadków. Wartość tych porównań przeważa nad wagą trudności w spójnym ujęciu problematyki.

Głównym, założonym celem niniejszej rozprawy jest zbadanie wpływu prawa międzynarodowego w wewnętrzny porządek prawny PRL i ocena

rozwiązań z perspektywy obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej. Celami pobocznymi natomiast jest zbadanie wpływu dorobku doktryny PRL na ukształtowanie się współczesnych norm konstytucyjnych a także wykazanie wpływu działań politycznych na skuteczność prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL.

3. Źródła, literatura i metody badawcze

Przeгляд stanu współczesnych badań nad skutecznością prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w okresie PRL nie jest zadaniem trudnym z uwagi na niewielką ilość publikacji, w których podejmuje się wyczerpująco tę problematykę. Oprócz zasygnalizowania tematu w formie leksykalnej w większości publikacji poświęconych tematyce skuteczności prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym, współcześnie temat ten nie stanowi przedmiotu pogłębionych badań. Istnieje oczywiście pokaźny dorobek piśmiennictwa okresu PRL, jednakże badania te są obarczone brakiem punktu odniesienia do współczesnych rozwiązań, jak również chłodnej oceny zdarzeń historycznych a także wyraźnie odczuwa się narzucone wówczas ideologiczne uprzedzenia, m.in. do praktyki przedwojennej Polski „burżuazyjnej”. Dotychczas sformułowane tezy badawcze w nauce polskiego prawa międzynarodowego nie podejmują również tej tematyki w szerokim kontekście interdyscyplinarnym. Ze względu na interdyscyplinarny charakter pracy, zgromadzona literatura objęła nie tylko opracowania z zakresu prawa, ale również pozycje naukowe z zakresu historii, dyplomacji, politologii, socjologii i stosunków międzynarodowych. W rozprawie wykorzystano źródła w języku angielskim, niemieckim francuskim, umowy międzynarodowe jak również ustawy zasadnicze polskie oraz zagraniczne.

W ramach rozprawy doktorskiej autor zdecydował się na wybór następujących metod badawczych: dogmatycznej, prawno-porównawczej w ujęciu historycznym i geograficznym analizy orzecznictwa sądowego oraz

metody statystycznej. Analiza orzecznictwa sądowego składała się jako idealne dopełnienie każdej z wymienionych metod, jak również posłużyła do poszerzenia analizowanych wcześniej zagadnień o charakterze teoretycznym. W pierwszej części rozprawy autor zdecydował się na zastosowanie metody dogmatycznej by w dalszych jej częściach poprzez odpowiednie zastosowanie metody historyczno-prawnej, analitycznej i ilościowej zestawień analizowane zagadnienia w celu wyciągnięcia wniosków i odpowiedzi na pytania badawcze. W końcowej części została użyta metoda komparatystyczna by potwierdzić wyciągnięte wcześniej, w oparciu o wskazane metody, wnioski. W dysertacji podsumowano również wyniki przeprowadzonych dotychczas badań, dokonano porównania kwestii problemowych podnoszonych przez doktrynę oraz praktykę wymiaru sprawiedliwości. Przeprowadzone badania pozwalają na ocenę faktycznego funkcjonowania zasady *ex proprio vigore*, jak też wyjaśnienie mechanizmów praktyki orzeczniczej oraz ewolucji norm konstytucyjnych w omawianym zakresie.

4. Hipotezy badawcze

Przystępując do pracy badawczej zwieńczonej sporządzeniem rozprawy doktorskiej sformułowano podstawową hipotezę badawczą: w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej prawo międzynarodowe obowiązywało w porządku prawnym *proprio vigore*.

Poszukując odpowiedzi na tak postawiony problem badawczy, sformułowano następujące, odpowiadające mu hipotezy szczegółowe, mające charakter pomocniczy, a ułatwiające ogólną orientację w danej materii:

H1: Norma międzynarodowa nieopublikowana w dzienniku urzędowym nie wywołuje skutków prawnych w prawie wewnętrznym.

H2: Brak zapisu konstytucyjnego stanowiącego o skuteczności normy międzynarodowej w porządku krajowym daje możliwość nierespektowania przez sąd orzekający umowy międzynarodowej.

H3: Zasada demokratycznego państwa prawa jest podstawą respektowania zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez państwo.

5. Struktura pracy

Rozprawa doktorska składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia. W rozdziale pierwszym w oparciu o gruntowny przegląd literatury został wprowadzony wybrany aparat pojęciowy dotyczący zagadnienia relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego w odniesieniu do tematu dysertacji. Omówiono w nim podstawowe teorie opisujące relacje między dwoma porządkami prawnymi: wewnętrznym jak i międzynarodowym. Omówiono również sposoby włączania normy międzynarodowej do porządku krajowego.

W rozdziale drugim przedstawiony został zarys międzynarodowego położenia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej po II wojnie światowej jak również tło historyczne najważniejszych wydarzeń tego okresu. W kolejnych częściach rozdziału omówiono zasady ustrojowe i konstytucje obowiązujące po 1944 roku, co było zabiegiem niezbędnym do wyprowadzenia wniosków na podstawie zdarzeń opartych o wydarzenia historyczne.

W rozdziale trzecim autor skupił się na wyodrębnieniu warstwy teoretycznej opartej na analizie zapisów konstytucyjnych jak również praktycznej poprzez badanie orzecznictwa. Rozdział rozpoczyna się od omówienia zagadnienia skuteczności prawa międzynarodowego oraz dziedzictwa traktatowego II RP w kontekście sukcesji zobowiązań międzynarodowych. Rozdział kończy się analizą okresu transformacji prawa.

W ostatnim czwartym rozdziale autor zestawiał propozycje poglądów doktryny okresu PRL z obecnie obowiązującymi mechanizmami obowiązywania prawa międzynarodowego w RP przyjętymi na gruncie konstytucji z 1997 roku, pokazując tym samym ewolucję jaka dokonała się w omawianej materii oraz niewielką skuteczność działania mechanizmu *ex proprio vigore*.

W zakończeniu pracy dokonano końcowej analizy tematu w kontekście podjętych tez badawczych wraz ze sformułowaniem konkluzji *de lege lata* oraz rozwiązań *ex ante*. Do pracy dołączona jest w formie aneksu niepublikowana

uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych. Tekst został udostępniony autorowi w Departamencie Prawno – Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

6. Podsumowanie i wnioski z przeprowadzonych badań

Odpowiadając na postawione w rozprawie doktorskiej pytania badawcze, należy wskazać, iż pomimo przeprowadzonej w ramach rozprawy analizy dogmatycznej oraz szerokich badań komparatystycznych, empirycznych i historyczno- prawnych – nie ma jednoznacznej i krótkiej odpowiedzi na tak postawiony problem główny. Z jednej strony umowa międzynarodowa, która była ratyfikowana przez Radę Państwa i ogłoszona w Dzienniku Ustaw mogła odnieść skutek w stosunkach wewnętrznych, w dziedzinach zastrzeżonych w ustawie, bądź też regulowanych przez ustawę. Nadmienić w tym miejscu należy, że umowy ratyfikowane przez Radę Państwa, które nie były ogłoszone w Dzienniku Ustaw nie mogły wywierać skutków prawnych w materiach ustawowych, niemniej jednak w teorii miały taką samą skuteczność w dziedzinach nieustawowych podobnie z resztą jak porozumienia rządowe. Umowy międzynarodowe zawarte przez właściwy organ PRL miały odnosić skuteczność w stosunkach wewnętrznych *proprio vigore* zarówno w dziedzinach ustawowych jak i pozaustawowych, tj. umowa, która była ratyfikowana przez Radę Państwa mogła *proprio vigore* regulować między innymi stan cywilny, stosunki rodzinne, spadkowe, prawo pracy, zagadnienia prawa karnego etc. pod warunkiem, że umowa ta była ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Natomiast praktyka pokazała, że w Dzienniku Ustaw, w którym była opublikowana umowa międzynarodowa ukazywał się akt prawodawczy po prostu z nią sprzeczny. Kolejnym mankamentem było publikowanie umów międzynarodowych w załącznikach do Dziennika Ustaw. Uniemożliwiało to zapoznanie się z jej treścią przez organy zainteresowane, gdyż załączniki te nie zawsze były dołączane do głównego biuletynu.

Sądy powszechne mogły w swoim orzecznictwie stosować tylko umowy ratyfikowane przez Radę Państwa i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, działając na podstawie ustaw i będąc w tym względzie uzależnione od konstytucyjnej normy nakazującej podległość organów sądowych obowiązującym ustawom. Z drugiej jednak strony z perspektywy czasu można ocenić, że umowy nie opublikowane nie miały bezpośredniej skuteczności w praktyce sądowej i administracyjnej. W omówionych w rozprawie orzeczeniach Sąd Najwyższy w latach siedemdziesiątych przyjął wyraźnie punkt widzenia reprezentowany przez większość badaczy doktryny, zarówno prawników internacjonalistów jak i konstytucjonalistów o skuteczności umowy międzynarodowej *ex proprio vigore*. Nie mniej jednak teza ta była odizolowana od rzeczywistości i pozostawała w wyraźnej sprzeczności zarówno z działaniami administracji państwowej jak i z judykatury. Sądy stosując umowy międzynarodowe w swoim orzecznictwie, które zostały ratyfikowane na podstawie Konstytucji PRL, nie zrównały ich nigdy z ustawami, wzorem chociażby praktyki przedwojennej. Kolejnym aspektem jest fakt, iż w przypadku braku zapisu konstytucyjnego stanowiącego o miejscu prawa międzynarodowego w porządku prawnym, sąd orzekający nie mogąc dokonać wykładni systemowej normy naczelnej, zostawia sobie możliwość subiektywnego dopasowania istniejących norm do konkretnej rozpatrywanej sytuacji, co według autora dysertacji, przyświecało twórcom Konstytucji z 1952 roku. Jest to zabieg będący podstawą funkcjonowania systemu niedemokratycznego, w którym władza „drogą praktyczną i prawną [...] starała się dostosować ustrój – jak mniemano – do realnych możliwości i do stosunków społecznych w taki sposób, aby w przyszłości nie groził państwu i narodowi destrukcyjny kryzys na miarę [...] historycznej katastrofy². Z dzisiejszego punktu widzenia wydaje się niezrozumiałe dlaczego władza ludowa nie powołując się na konstytucyjną zasadę umacniania przyjaźni i współpracy ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, podążając wzorem ZSRR, nie zmieniła własnej

² W. Paruch *Autorytaryzm w Europie XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego* (w:) *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin 2009 s. 145.

konstytucji wpisując do niej normy poszanowania prawa międzynarodowego, gdyż zapis taki pojawił się w znowelizowanej konstytucji ZSRR z 07 października 1977 roku w artykule 29. Są to jednak dywagacje czysto teoretyczne.

Główna hipoteza badawcza postawiona w niniejszej pracy brzmiała, iż w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej prawo międzynarodowe obowiązywało w porządku prawnym *proprio vigore*. Hipoteza ta sprawdziła się co do zasady, z zastrzeżeniem jednak (postawione hipotezy pomocnicze w pełni uzasadniają to zastrzeżenie), że ratyfikowane przez PRL umowy międzynarodowe były selektywnie publikowane w Dzienniku Ustaw w wyniku braku normy konstytucyjnej lub ustawowej wymagającej od prawodawcy takiego działania, co dowodzi twierdzeniu, że w przypadku braku zapisu konstytucyjnego stanowiącego o miejscu prawa międzynarodowego w porządku prawnym, organy władzy zostawiają sobie pełną swobodę wyboru działania, co z kolei jest podstawową cechą państwa o ustroju niedemokratycznym. Sam akt podpisania umowy międzynarodowej bez późniejszego opublikowania jej w Dzienniku Ustaw nie dawał gwarancji jej pełnej skuteczności w prawie wewnętrznym, przy braku normy konstytucyjnej stanowiącej o tej skuteczności. Sądy krajowe niejednokrotnie wykorzystywały tę lukę stanowiąc o nieskuteczności danej umowy, co zostało dowiedzione przy okazji omówienia orzecznictwa. Tak więc jak wynika z samej natury konstrukcji *ex proprio vigore* prawo międzynarodowe obowiązywało w ustroju prawnym PRL, ale jedynie za wyraźnym przyzwoleniem organu ratyfikującego.

Prawo międzynarodowe może być w pełni skuteczne w wewnętrznym systemie prawnym, jedynie w przypadku wyraźnego zapisu w normie konstytucyjnej, która tę skuteczność potwierdza przy jednoczesnej kontroli tej skuteczności niezawisłego sądu konstytucyjnego. Kwerenda orzecznictwa z tego zakresu pozwala również wyciągnąć inny wniosek: sądy w sprawach dla państwa „bezpiecznych” tj. m.in. prawo dyplomatyczne i konsularne czy prawo prywatne międzynarodowe stwierdza wprost o obowiązywaniu umów z mocy

własnej, w sprawach natomiast rodzących sprzeczne z prawem wewnętrznym działanie umowy międzynarodowej zwyczajnie od tej koncepcji odchodzi. Brak generalnej zasady konstytucyjnej dawał szerokie możliwości do stosowania takich praktyk.

Analiza dogmatyczna w połączeniu z przeprowadzonymi w ramach niniejszej rozprawy badaniami jasno wskazuje, iż obecna ustawa zasadnicza z 1997 roku w pełni odpowiada kryteriom otwartości norm wewnętrznych na prawo międzynarodowe a miejsce ratyfikowanych umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa zasługuje na pełne uznanie i jest pierwszym w historii polskiego konstytucjonalizmu aktem normatywnym, który urzeczywistnia naczelną zasadę prawa międzynarodowego - *pacta sunt servanda*.