



Uniwersytet
Wrocławski

Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP

Małgorzata Masternak-Kubiak

Wrocław 2013

Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 37

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41352>

Małgorzata Masternak-Kubiak

Odesłania do prawa
międzynarodowego
w Konstytucji RP

Wrocław 2013

Komitet Redakcyjny

Przewodniczący – *prof. dr hab. Leonard Górnicki*

Członek – *mgr Bożena Górna*

Sekretarz – *mgr Aleksandra Dorywała*

Recenzent

dr hab. prof. nadzw. UW r Włodzimierz Gromski

© Copyright by Małgorzata Masternak-Kubiak

Korekta

Joanna Kokocińska

Projekt i wykonanie okładki

Marta Pawlak

Skład i opracowanie techniczne:

Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Wydawca

Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-30-7

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp.....	11

ROZDZIAŁ I

Przepisy odsyłające i normy konstytucyjne w systemie prawa	17
1. Pojęcie, istota i typy przepisów odsyłających	17
2. Przepisy odsyłające systemowo i pozasystemowo	22
3. Charakter norm konstytucyjnych.....	32

ROZDZIAŁ II

Ranga prawa międzynarodowego w Konstytucji RP	51
1. Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego	51
2. Miejsce prawa międzynarodowego w konstytucyjnym systemie źródeł prawa	57
3. Stosowanie prawa międzynarodowego	78

ROZDZIAŁ III

Odesłania do umów międzynarodowych w sprawach ustroju państwa	89
1. Umowa międzynarodowa jako podstawa przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej	89
2. Konkordat jako podstawa stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim	108
3. Umowa międzynarodowa jako podstawa podjęcia uchwały o stanie wojennym, stanie wojny oraz jako podstawa użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.....	117

ROZDZIAŁ IV

Odesłania do prawa międzynarodowego w obszarze

konstytucyjnych wolności i praw jednostki..... 129

1. Polski język urzędowy a prawa mniejszości wynikające z umów międzynarodowych..... 129
2. Odesłanie do prawa międzynarodowego w kwestii odpowiedzialności karnej 135
3. Dopuszczalność ekstradycji obywatela polskiego na podstawie umowy międzynarodowej..... 142
4. Odesłanie do umów międzynarodowych w procedurze nadawania cudzoziemcom statusu uchodźcy 158
5. Znaczenie umów międzynarodowych w ochronie konstytucyjnych wolności związkowych 163

Zakończenie 169

Bibliografia 175

Wykaz skrótów

- AUWr – „Acta Universitatis Wratislaviensis”
- LEX – System Informacji Prawnej Omega Wydawnictwo Wolters Kluwer
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- PiP – „Państwo i Prawo”
- PL – „Przegląd Legislacyjny”
- PS – „Przegląd Sejmowy”
- RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- SP – „Studia Prawnicze”
- UE – Unia Europejska
- ZNUJ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”
- ZNUŁ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”
- z.t.p. – zasady techniki prawodawczej, tj. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

Wstęp

Konstytucja RP z 1997 r. jest pierwszą polską ustawą zasadniczą normującą rangę prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa krajowego. U podstaw konstytucyjnej regulacji określającej miejsce prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym leży zasada zgodności prawa polskiego z prawem międzynarodowym. W rozdziale I Konstytucji ustrojodawca zadeklarował, że: „Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego” (art. 9). Poszanowanie prawa międzynarodowego oznacza, że Polska jest państwem prawa dotrzymującym swoich zobowiązań zawartych w wiążących normach międzynarodowych. Zasada przychylności polskiego systemu prawnego wobec prawa międzynarodowego oznacza również, że procesowi tworzenia prawa i jego stosowania winno towarzyszyć przestrzeganie wiążących norm prawnomiędzynarodowych. Na płaszczyźnie międzynarodowej bowiem każde państwo zobowiązane jest do przestrzegania norm prawa międzynarodowego powszechnego oraz umów międzynarodowych, których jest stroną. Zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*, państwo nie może powoływać się wobec innych państw na swój porządek prawny (w tym również na postanowienia konstytucji) celem uchylecia się od zobowiązań, jakie nakłada na nie prawo międzynarodowe.

Przepisy Konstytucji odnoszą się przede wszystkim do rangi, mocy prawnej i skuteczności ratyfikowanych umów międzynarodowych. W rozdziale III Konstytucji, w art. 87 ust. 1, przyjęto, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa obok ustaw i rozporządzeń są ratyfikowane umowy międzynarodowe. Zaś postanowienia art. 91 ust. 1 określają przesłanki obowiązywania w krajowym porządku prawnym tylko ratyfikowanych i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw umów międzynarodowych. Konstytucja ustanowiła zasadę zróżnicowanego oddziaływania umów międzynarodowych na system prawa wewnętrznego, siłę tego oddziaływania uzależniając od sposobu dojścia umowy do skutku. Kryterium podstawowe stanowi ratyfikacja umowy

(powiązana z jej ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw), bo tylko ta grupa umów może zawierać postanowienia zaliczające się do systemu prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1).

Wśród umów ratyfikowanych, szczególne miejsce przypada tym, których ratyfikacja została dokonana na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Art. 89 ust. 1 wskazał kategorie umów, wymagających „dużej ratyfikacji”, a art. 91 określił, że postanowienia tych umów (o ile ich stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy) nie tylko podlegają bezpośredniemu stosowaniu, ale mają pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi. Do tej grupy umów należą też dawniejsze umowy ratyfikowane bez udziału parlamentu, jeżeli dotyczyły one materii objętych art. 89 ust. 1 (art. 241 ust. 1). Z tego punktu widzenia, konstytucyjnie oczywista jest pozycja umów międzynarodowych ratyfikowanych na podstawie uprzedniej zgody parlamentu (bądź – w odniesieniu do umów, o których mowa w art. 90 ust. 1 – ratyfikowanych na podstawie zgody udzielonej w referendum ogólnokrajowym). Natomiast, w odniesieniu do innych źródeł prawa międzynarodowego, unormowanie konstytucyjne nie jest w pełni jasne, co skłania sądy do znacznej ostrożności w ich stosowaniu. Jednak wszystkie umowy muszą pozostawać w zgodzie z konstytucją, a ochrona tej zgodności należy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1).

Prócz przepisów określających podstawy obowiązywania i skuteczność norm prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa krajowego, ustrojodawca zawarł szczegółowe przepisy odsyłające wprost do prawa międzynarodowego. Te przepisy odsyłające, o zróżnicowanym charakterze normatywnym, stanowią z jednej strony potwierdzenie deklarowanej przychylności wobec prawa międzynarodowego, z drugiej zaś wskazują, że poprzez odesłanie systemowe, określone materie prawnomiędzynarodowe uzyskały rangę konstytucyjną.

W prawoznawstwie przyjmuje się, że przepisy odsyłające to przepisy, które nakazują stosowanie innych obowiązujących przepisów merytorycznych

w celu osiągnięcia skrótowości lub spójności tekstu prawnego. Podkreśla się, że zwrot odsyłający sam przez się nie ma żadnej wartości czy treści, a uzyskuje ją dopiero w połączeniu z innymi wypowiedziami. Dopiero dzięki właściwym zabiegom redakcyjnym i rozwiązaniu skrótów dochodzi się do ogólnej struktury wypowiedzi normatywnej. Fragment tekstu, do którego kierowane jest odesłanie, jest treściowo niezależny od zwrotu zawierającego odesłanie.

Trzeba mieć także na uwadze, że przedmiotem analizy badawczej są przepisy odsyłające zawarte w szczególnym akcie prawnym, jakim jest konstytucja – najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada nadrzędności konstytucji, oraz zasada bezpośredniego jej stosowania niewątpliwie determinują proces wykładni i stosowania jej norm. Konstytucja jest nie tylko formalnoprawną podstawą całego systemu prawa obowiązującego, aktem określającym sposób powołania i ustrój organów państwa, ale przede wszystkim aktem wyrażającym podstawowe wartości, na których system prawa jest oparty. Wyraża zasady wyznaczające kierunek prawnoznawstwa oraz kierunek interpretacji przepisów zawartych w ustawach i innych aktach normatywnych, co sprzyja kształtowaniu się spójnego systemu prawa. Konstytucja „urzeczywistnia się” poprzez konkretyzujące ją akty stosowania prawa, które w swej wykładni uwzględniają konieczność realizacji konstytucyjnych wartości. Stosowanie Konstytucji w obrębie przepisów odsyłających wiąże się w mojej ocenie przede wszystkim z koniecznością podejmowania rozstrzygnięć na podstawie norm, które z woli ustrojodawcy dopełniają normatywny zakres treściowy podstawowego przepisu konstytucyjnego.

Na tym tle powstaje zagadnienie, czy stanowisko dotyczące istoty i celu przepisów odsyłających, wypracowane na gruncie teorii prawa, będzie miało zastosowanie również do przepisów odsyłających do prawa międzynarodowego, zawartych w ustawie zasadniczej. Istotne jest zwłaszcza, jakie metody wykładni znajdą tu zastosowanie i której z tych metod przyznać rolę wiodącą.

Konstytucja RP zawiera przepisy odsyłające systemowo do prawa międzynarodowego. Wprost do norm tego prawa ustawa zasadnicza odsyła w postanowieniach art. 42 ust. 1, dopuszczając odstępianie od zasady *nullum crimen sine lege* tylko wtedy, gdy czyn był w chwili popełnienia ścigany jako przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. Natomiast do umów międzynarodowych Konstytucja odsyła bezpośrednio w sprawach: przekazania na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1), stosunków między RP a Kościołem katolickim określonych w umowie międzynarodowej (art. 25 ust. 4), praw mniejszości narodowych do zachowania i rozwoju języka (art. 27), przyznania cudzoziemcowi statusu uchodźcy (art. 56 ust. 2), ograniczenia zakresu wolności związkowych (art. 59 ust. 4), podjęcia przez Sejm uchwały o stanie wojny (art. 116 ust. 2), użycia sił zbrojnych poza granicami RP, pobytu i przemieszczania przez terytorium RP obcych wojsk (art. 117), wprowadzenia stanu wojennego (art. 229).

Należy zwrócić uwagę, że wśród konstytucyjnych przepisów odsyłających są takie, które odsyłają do umów międzynarodowych bez warunku ich ratyfikacji. Wydaje się, że tego typu odesłanie może stanowić ważny mechanizm wprowadzania innych niż ratyfikowane umów międzynarodowych do krajowego porządku prawnego. Umowy te bowiem wiążą na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* wymagają wykonania w prawie krajowym. Na gruncie prawa międzynarodowego momentem zasadniczym dla obowiązywania i stosowania każdej umowy międzynarodowej jest jej wejście w życie. Od tej chwili umowa staje się aktem pełnoprawnym i wiąże państwo, które wyraziło zgodę na związanie się umową. Państwo poprzez swoje organy jest zobowiązane wykonywać postanowienia umowy w dobrej wierze.

W piśmiennictwie na pewno poświęca się więcej uwagi kwestii formalnego ujęcia stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego. Tymczasem zagadnienie odesłania do umów międzynarodowych zasługuje

na wnikliwe potraktowanie. Dotyczy bowiem różnych motywacji prawno-ustrojowych, którym odesłanie ma służyć. Powstaje też pytanie, czy takie odesłanie charakteryzuje się wystarczającym stopniem precyzyjności, zwłaszcza w świetle regulacji dotyczących miejsca i skuteczności umów międzynarodowych w hierarchii źródeł prawa zawartych w rozdziale III Konstytucji. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymagać będzie analizy różnych typów odesłań do umowy międzynarodowej, jakie występują w Konstytucji.

Chciałabym wyrazić wdzięczność Panu prof. dr hab. Włodzimierzowi Gromskiemu za cenne wskazówki zawarte w recenzji wydawniczej oraz za życzliwą zachętę do pracy nad przygotowaniem tej monografii do druku.

Przepisy odsyłające i normy konstytucyjne w systemie prawa

1. Pojęcie, istota i typy przepisów odsyłających

1. W tekstach prawnych występują czasem zwroty wskazujące wprost na oznaczenie określonej jednostki systematyki tekstu prawnego lub wskazujące rodzajowo określoną część tekstu, lub zawierające całościowe wskazanie tekstu. Zdanie zawierające zwrot odsyłający ma pewną lukę treściową, która ma zostać wypełniona przez fragment znajdujący się w innej części tego samego tekstu prawnego lub w innym tekście prawnym. Fragment tekstu, do którego kierowane jest odesłanie, jest treściowo niezależny od zwrotu zawierającego odsyłanie. Cechą zdań zawierających zwroty odsyłające jest ich niesamodzielność treściowa, albowiem nie można z takiego zdania odcodować pełnej normy postępowania¹.

W prawoznawstwie przyjmuje się, że cechą przepisów, którym „służą” przepisy odsyłające jest swoista niekompletność, niesamodzielność treściowa. Zwrot odsyłający sam przez się nie ma bowiem żadnej wartości czy treści, uzyskuje ją dopiero w połączeniu z innymi wypowiedziami, do których odsyła. Dopiero dzięki właściwym zabiegom redakcyjnym dochodzi się do

¹ Por. A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 166–167; M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 56–57.

ogólnej struktury wypowiedzi normatywnej². Przepisy odsyłające to takie przepisy, które zawierają zwroty odsyłające, tj. zwroty językowe odwołujące się do treści wyrażonych w innych fragmentach danego tekstu lub w innych źródłowych tekstach prawnych w taki sposób, że zinterpretowanie fragmentów zawierających te zwroty nie jest możliwe bez uwzględnienia owych treści³. W konsekwencji wykładnia przepisu podstawowego wymaga uwzględnienia treści zawartych we fragmencie odniesienia, do którego „odsyla” przepis odsyłający.

Przepisy odsyłające nie zawierają regulacji merytorycznych dotyczących stosunków prawnych. Postanowienia merytoryczne, zawarte są w przepisach, które można nazywać podstawowymi, gdyż ich treść wymaga uzupełnienia o treści zawarte w innych przepisach (lub zasadach czy regulacjach spoza systemu prawnego).

Definicję oraz zasady konstruowania przepisów odsyłających regulują z.t.p. Zgodnie z § 4 ust. 3 w zw. z § 4 ust. 2 z.t.p. przepisy odsyłające to takie przepisy, które zawierają odesłanie do przepisów tej samej lub innej ustawy lub do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. W § 4 ust. 3 *in fine* wyraźnie wyłączono możliwość odsyłania do przepisów innych aktów normatywnych, niż ustawy lub umowy międzynarodowe wspomniane wyżej. W świetle z.t.p. nie są więc dopuszczalne odesłania w ustawie do przepisów zawartych w rozporządzeniach, w aktach normatywnych o charakterze

² Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 91; A. Skoczylas, *Odesłanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001 r., s. 8–9.

³ Por. F. Studnicki, A. Łachwa, J. Fall, E. Strabrawa, *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, ZNUJ, Prace Prawnicze 1990, nr 136, s. 19–21.

wewnętrznym (uchwałach i zarządzeniach), ani do przepisów aktów prawa miejscowego⁴. Zgodnie z § 157 z.t.p. nie jest dopuszczalne odsyłanie do przepisów, które już zawierają odesłania.

Ponadto przepis § 22 ust. 1 z.t.p. wymaga, by w przepisach ogólnych można zamieścić odesłanie do innej ustawy lub do postanowień, o których mowa w § 4 ust. 2, tylko wtedy, gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane ustawą. W odesłaniu, o którym mowa w ust. 1, jednoznacznie wskazuje się akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określa się zakres spraw, dla których następuje to odesłanie (ust. 2).

Celem instytucji prawodawczego odesłania jest przede wszystkim skrócenie tekstu prawnego i zapewnienie spójności prawa oraz uniknięcie powtórzeń⁵. Przepis z § 156 z.t.p. wprost stanowi, że: „jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowności tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami”. Jeżeli celem odesłania jest zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, to w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres

⁴ Por. M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, PL 2003, nr 4, s. 75.

⁵ Tak też traktuje odesłania Trybunał Konstytucyjny (Por. np. wyrok TK z dnia 29 czerwca 2006 r., P 30/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 70). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego stosowanie odesłań jest normalną techniką prawodawczą, podyktowaną takimi względami, jak zwięzłość tekstu, zapewnienie niesprzeczności (z zachowaniem możliwości regulacji wyjątkowej) i różnorodność szczebla aktów prawnych regulujących to samo zagadnienie (por. wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., K 47/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 153). Trybunał stwierdził, że: „Ze składających się na zasadę państwa prawnego reguł prawidłowej legislacji nie wynika (...) nakaz wyrażania wszystkich norm «wprost», co (...) oznaczałoby konieczność formułowania każdej obowiązującej normy w jednej jednostce redakcyjnej aktu prawnego. Realizacja takiego postulatu jest technicznie niemożliwa, prowadziłaby do niezwyklej kazuistyki i nadmiernego rozbudowywania aktów prawnych” (por. wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2). Por. też G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2009; M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika...* s. 56.

spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Stosowanie odesłań służy także spójności, przejrzystości i czytelności tekstu prawnego, zaś funkcja przepisów odsyłających polega na wzmocnieniu powiązań treściowych między regulacjami prawnymi, co wzmacnia koherencję całego systemu prawnego⁶. Na pewno posługiwanie się odesłaniami służy realizacji zasady poprawnej legislacji, czyli zwięzłości i syntetyczności aktów prawnych⁷.

Zasadniczymi elementami zwrotu odsyłającego są funktor zwrotu odsyłającego, czyli zwrot sygnalizujący, że mamy do czynienia z odesłaniem (np. „stosuje się...”) oraz argument zwrotu odsyłającego, czy informacja, jakimi kryteriami należy się kierować, przy wyszukiwaniu w tekście treści, do których ten zwrot odsyła. Tytułem przykładu można wskazać na zwrot nawiązujący do zasady *lex specialis derogat legi generali*: „jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej”, „z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie”⁸.

2. Gdy idzie o rodzaje przepisów odsyłających, to należy zwrócić uwagę, że to doktryna dokonała klasyfikacji różnych przepisów odsyłających.

Przyjmując jako kryterium podziału zakres merytorycznego odesłania, należy zwrócić uwagę na przepisy odsyłające oraz przepisy odsyłająco-przywołujące. Przepisami odsyłającymi będą przepisy bezpośrednio – wprost odsyłające do określonych przepisów, by tam znaleźć rozwiązanie merytoryczne. Natomiast przepisy odsyłająco-przywołujące „przywołują” inny przepis w celu uzupełnienia rozwiązania merytorycznego zawartego w przepisie podstawowym, któremu służy odesłanie⁹.

⁶ Por. M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 47–48; A. Skoczylas, *Odesłanie...* s. 8.

⁷ Por. T. Zalaśiński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

⁸ *Ibidem*, s. 50; F. Studnicki i in., *Odesłania...* s. 40.

⁹ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady...* s. 93.

Ze względu na cel odesłania wyróżnia się przepisy odsyłające dla pozyskania rozwiązania merytorycznego oraz przepisy odsyłające rozszerzające zakres danych przepisów. Przepisy odsyłające dla pozyskania rozwiązania merytorycznego służą przepisom podstawowym w ten sposób, że wskazują interpretatorowi, jakie przepisy należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu konotacji normy wynikającej z przepisu podstawowego. Natomiast przepisy rozszerzające zakres zastosowania cechują się tym, że zwrot odesłania jest sformułowany w samym fragmencie odniesienia¹⁰.

Biorąc pod uwagę umiejscowienie przepisów odsyłających względem fragmentów odniesienia, to przepisy odsyłające dzieli się na odsyłające wewnętrznie i zewnętrznie. Z odesłaniem wewnętrznym mamy do czynienia, gdy przepis odsyła do innego przepisu zawartego w tym samym akcie prawnym, zaś z odesłaniem zewnętrznym, gdy przepis odsyła do przepisów zawartych w innych aktach prawnych¹¹.

W prawoznawstwie wyróżnia się także przepisy odsyłające ze względu na sposób sformułowania. Przepisy odsyłające mogą mieć zatem postać numeryczną lub opisową (omowną). Przepisy numeryczne jednoznacznie wskazują fragmenty odniesienia poprzez precyzyjne określenie numerów (liter) jednostek redakcyjnych. Natomiast przepisy o charakterze opisowym (omownym) mają postać omówień tematycznych (np. „przez pojęcie: «chronione siedliska przyrodnicze» rozumie się siedliska przyrodnicze należące do typów siedlisk określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 26 ustawy o ochronie przyrody”), lub polegają na użyciu określonych zwrotów opisujących (np. „przepisy niniejszego rozdziału”).

Należy mieć na uwadze, że odesłanie tematyczne dopuszcza się w drodze wyjątku (§ 156 ust. 4 z.t.p). Ma ono z reguły zastosowanie, jeżeli akt normatywny reguluje daną instytucję prawną całościowo, a wyczerpujące

¹⁰ *Ibidem*, s. 93–95.

¹¹ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, wyd. 2 Warszawa 2012, s. 172-173 ; M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu...* s. 52.

wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest możliwe, to można wyjątkowo odesłać do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych; przepis odsyłający formułuje się w postaci: „Do (określenie instytucji) stosuje się odpowiednio przepisy o (przedmiotowe określenie przepisów).” Niewątpliwie zaletą przepisów odsyłających o charakterze omownym jest ich komunikatywność, albowiem wskazują sprawy, ze względu na które dokonuje się odesłania.

Ze względu na stopień szczegółowości normy odniesienia wyróżnia się odesłania o charakterze szczegółowym, które wskazują konkretne przepisy odniesienia oraz o charakterze generalnym, gdy fragment odniesienia jest wskazany ogólnie poprzez podanie nazwy aktu (np. Kodeks postępowania administracyjnego), albo tematycznie (np. „przepisy o działalności gospodarczej”)¹².

2. Przepisy odsyłające systemowo i pozasystemowo

a. Przepisy odsyłające systemowo

W ramach systemu prawa mamy do czynienia z odesłaniem systemowym. Przyjmując klasyfikację J. Wróblewskiego, opierającą się na stopniach przepisów odsyłających systemowo, wyróżnia się przepisy odsyłające *sensu largo* i *sensu stricto*. Przepisy odsyłające *sensu largo* obejmują wszystkie przepisy, które odsyłają do innych obowiązujących przepisów lub do reguł spoza systemu prawa. Natomiast przepisy odsyłające *sensu stricto* są to przepisy odsyłające systemowo pierwszego stopnia¹³. Klasyfikacja ta uwzględnia stopień zależności między przepisem podstawowym, któremu służy przepis odsyłający, a przepisem odniesienia. Zależność ta może polegać na tym, że

¹² Por. A. Skoczylas, *Odesłanie w postępowaniu...* s. 12–13.

¹³ Por. J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczne, seria I, 1978, nr 35, s. 3.

przepis podstawowy jest nadrzędny w stosunku do przepisu odniesienia (np. przepisy wprowadzające, czy zmieniające), albo wyznacza kompetencję do jego stanowienia i wtedy mamy do czynienia z przepisami odsyłającymi drugiego stopnia. Przepisami odsyłającymi pierwszego stopnia są natomiast przepisy, które odsyłają do przepisów tego samego stopnia, co przepisy podstawowe. Przepisy odsyłające pierwszego stopnia są przepisami odsyłającymi *sensu stricto*. Są one prostym środkiem technicznym służącym skróceniu tekstu prawnego, bez uszczerbku dla jego komunikatywności, albowiem z reguły przepisy odniesienia mieszczą się w tym samym akcie prawnym, co przepisy odsyłający¹⁴.

Na tej podstawie można wyróżnić przepisy odsyłające systemowo i przepisy odsyłające pozasystemowo (generalne klauzule odsyłające).

Najczęściej przepisy odsyłają systemowo do norm danego obowiązującego systemu prawnego (prawa krajowego). Ustawodawca posługuje się tego rodzaju odesłaniem systemowym wówczas, gdy z dwoma różnymi stanami faktycznymi p_1 i p_2 zamierza powiązać identyczne skutki prawne. W takim przypadku po uregulowaniu stanu faktycznego p_1 , przystępując do uregulowania faktycznego p_2 , odsyła do poprzednich unormowań. Gdyby tego nie uczynił, wówczas regulując p_2 , musiałby powtórzyć wcześniejszą regulację. Tytułem przykładu można wskazać art. 604 k.c.: „Do zamiany stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży”. W podanym przykładzie art. 604 k.c. p_1 to umowa sprzedaży, a p_2 to umowa zamiany¹⁵.

Innym przypadkiem odesłania systemowego jest odwołanie się do norm niemieszczących się bezpośrednio w prawie danego państwa. Mogą tu wchodzić w grę normy prawa międzynarodowego publicznego i prywatnego, prawa Unii Europejskiej, czy przepisy obowiązujące w innym państwie.

¹⁴ Por. *ibidem*, s. 5; M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu...* s. 59–60; A. Skoczyła, *Odesłanie w postępowaniu...* s. 15 i n.

¹⁵ Por. Z. Pulka, *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2008, s. 59.

Niektóre odesłania do prawa międzynarodowego i prawa UE są przepisami odsyłającymi *sensu stricto*. Należy bowiem wskazać, że na mocy Konstytucji RP ratyfikowane umowy międzynarodowe po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw są częścią krajowego porządku prawnego, a zatem są tego samego stopnia, co przepisy wydane przez prawodawcę krajowego¹⁶.

Przepisy odsyłające do systemu prawnego w innym państwie występują najczęściej w prawie międzynarodowym prywatnym. Normy tego prawa nie określają konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego, ale wskazują, które prawo jest właściwe dla wydania rozstrzygnięcia merytorycznego w danej sprawie. Przepisy prawa międzynarodowego prywatnego należy zaliczyć do odsyłających, ponieważ norma kolizyjna obcego państwa odsyła do innego systemu prawnego. Ważne jest w tym przypadku wskazanie prawa właściwego dla merytorycznego rozstrzygnięcia danej sytuacji.

Normy kolizyjne wyznaczające zakres zastosowania pełnią dwie funkcje. Pierwszą z nich jest określenie na płaszczyźnie kolizyjnoprawnej zakresu zastosowania ujednoczonych przez konwencję przepisów materialnych. Funkcja i struktura tych norm oraz sposób, w jaki wskazują one prawo powołane do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego są właściwe jednostronnym normom kolizyjnym. Jednak celem norm wyznaczających zakres zastosowania prawa jednolitego jest też rozdzielenie sytuacji powiązanych, z co najmniej dwoma państwami od „czysto wewnętrznych”, które dokonują się na płaszczyźnie materialnoprawnej. Ta druga funkcja przesądza o specyfice norm wyznaczających zakres zastosowania prawa jednolitego¹⁷.

Do kategorii przepisów odsyłających systemowo doktryna zalicza również przepisy kompetencyjne i blankietowe.

¹⁶ Por. M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 80 i n.

¹⁷ Por. M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa jak źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 189.

Przepisy kompetencyjne udzielają podmiotowi upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej w jakiejś dziedzinie spraw. Przyjmując, że kompetencja to sytuacja prawna podmiotu *S* wyznaczona przez normę nakazującą podmiotowi *P* zareagować na ważnie dokonaną czynność konwencjonalną podmiotu *S*, zasadne jest przyjęcie, że kompetencja określonego podmiotu jest pochodną obowiązywania normy nakazującej, której adresatem jest podmiot *P*, twórcą natomiast jeszcze inny, niewystępujący w relacji kompetencyjnej, podmiot *N* – prawodawca w danym systemie normatywnym. Kompetencja jest pochodną normy kompetencyjnej i oznacza szczególnego rodzaju sytuację powstającą ze względu na normy kompetencyjne udzielające określonym podmiotom upoważnienia (kompetencji) do dokonywania pewnej czynności konwencjonalnej z takim skutkiem, że przez jej dokonanie powstają albo aktualizują się obowiązki. Podmiotów podległych kompetencji. Norma kompetencyjna wyznacza zatem sytuację, w której występuje z jednej strony podmiot uzyskujący kompetencję, a z drugiej adresat normy kompetencyjnej¹⁸.

Każda norma kompetencyjna dla organu państwa, szczególnie gdy ma być stosowana wobec jednostek czy podmiotów podobnych, musi precyzyjnie ujmować zakres powierzonego działania władczego. Wymóg ten w pełni dotyczy określania w przepisach prawa podstaw ustalania i podawania do publicznej wiadomości wielkości statystycznych, które mają znaczenie prawne poprzez normy statystyczno-wskaźnikowe. Wymogi konstrukcyjne takiej normy kompetencyjnej uwzględniać muszą oczywiście specyfikę zjawiska społeczno-ekonomicznego, które mają opisywać, jak i treść norm, które odwołują się w systemie prawa do tych wielkości. Podawane do publicznej

¹⁸ Por. Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969, z. 4, s. 23 i n. Zdaniem M. Matczaka ze względu na to, że norma kompetencyjna nie kreuje w stosunku do podmiotu otrzymującego kompetencję nakazu ani zakazu, a jedynie „zezwała” mu na dokonanie określonej czynności konwencjonalnej, podmiot otrzymujący kompetencję nie może być adresatem tej normy. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 92.

wiadomości wielkości statystyczne muszą bowiem nadawać się do praktycznego wykorzystania¹⁹.

Przepisy blankietowe zapowiadają unormowanie w jakiejś dziedzinie spraw. Odsyłają do aktów normatywnych, które dopiero mają być wydane (niekiedy wskazują organ, który odpowiednie przepisy powinien wydać). Przepisy odsyłające blankietowo odsyłają do przepisów odniesienia, określając je nie tak jak przepisy odsyłające *sensu stricto*, czyli konkretnie, tylko ogólnie – blankietowo²⁰.

Wśród przepisów odsyłających systemowo można też wyróżnić przepisy odsyłające z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania. Za przepisy odsyłające „odpowiednio” uznaje się przepisy odsyłające wyrażające nakaz posłużenia się analogią *legis*, jako sposobem stosowania prawa, w przypadkach wskazanych przez przepis odsyłający.

Z reguły tworząc odesłanie w celu zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, redaktor tekstu posługuje się sformułowaniem o „odpowiednim” stosowaniu przepisów. Nie wdając się w bliższą analizę tego sformułowania, należy wskazać, że w orzecznictwie przyjmuje się, że „odpowiednie” stosowanie przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost albo z pewnymi modyfikacjami, usprawiedliwionymi odmiennością stanu „podciąganego” pod dyspozycję stosowanego przepisu, bądź na niedopuszczeniu jego stosowania do rozpatrywanego stanu w ogóle. Ta niedopuszczalność może przy tym wynikać albo bezpośrednio z treści wchodzących w grę regulacji prawnych, albo z tego, że zastosowania danej normy nie dałoby się pogodzić ze specyfiką i odmiennością rozpoznawanego stanu²¹.

¹⁹ Por. M. Zubik, *Wielkości statystyczne w systemie prawa określonym przez Konstytucję z 1997 r.*, PS 2011, nr 5, s. 9–22.

²⁰ Por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 350.

²¹ Por. m.in. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2001 r., I KZP 50/00, OSNKW 2001, nr 3, poz. 16 oraz z dnia 6 grudnia 2001 r., III CZP 41/00, OSNCP 2001, nr 4, poz. 57.

Norma odsyłająca zawiera z reguły wskazówki prawodawcy dla interpretatora, co do zakresu odniesienia oraz co do tego, w jaki sposób te przepisy należy stosować w sposób „odpowiedni”. Przepisy odsyłające z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania są połączeniem dwóch technik legislacyjnych: przepisu odsyłającego oraz klauzuli generalnej²².

b. Przepisy odsyłające pozasystemowo

Szczególnym rodzajem przepisów odsyłających są przepisy odsyłające pozasystemowo. Przepisy odsyłające pozasystemowo odsyłają do reguł postępowania nienależących do systemu prawa, przy czym reguły odniesienia nie wchodzą do systemu prawa obowiązującego, mimo że przepis do nich odsyła²³.

Klauzula odsyłająca pozasystemowo jest konstrukcją prawodawczej praktyki upoważnienia organu stosującego prawo do wykorzystania w procesie decyzyjnym kryteriów, które w tekstach prawnych są wymienione, ale nieokreślone od strony konkretnych preferencji. Odesłania takie najczęściej nazwane są w literaturze zwrotami: niedookreślonymi, nieostrymi, ocennymi, odsyłającymi, bądź klauzulami generalnymi.

Odesłanie pozaprawne najczęściej pojawia się w tekście prawnym w postaci zwrotu, którego najistotniejsza część jest funkcjonalnie identyfikowana

²² Por. M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXV, Wrocław 2005; Z. Siwik, „*Odpowiednie*” stosowanie przepisów kodeksu karnego w prawie karnym skarbowym, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXIII, Wrocław 1887, s. 112.

²³ Por. J. Wróblewski, *Przepisy...*, s. 13; J. Supernat zwraca uwagę na znaczenie przepisów odsyłających do zasad prakseologicznych, czyli do zasad sprawnego, efektywnego działania organów. Zdaniem Autora odesłania do zasad prakseologicznych są jednym ze sposobów zapewniających legalność i funkcjonalność przez ustalenie, że w przypadku braku w systemie prawnym norm określających powinność zachowania się to należy czerpać rozstrzygnięcia z zasad prakseologicznych. Por. J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984 r., AUWr Prawo CXXVII, s. 129–130.

z koniecznością sięgnięcia po elementy, których podstawa wskazana jest w tym tekście przez nazwę niezdefiniowanego prawnie kryterium (np. słuszność, współzycie społeczne). Tego typu klauzule odsyłające mogą wskazywać na konieczność odwołania się do pewnych pozaprawnych ocen, norm, czy faktów na różnych etapach realizacji norm prawnych²⁴.

Z odesłaniami pozaprawnymi mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca upoważnia podmiot stosujący prawo do sięgania do zwyczajów (norm zwyczajowych), do jednostkowych ocen szacunkowych lub do ocen systemowych (generalnych klauzul odsyłających). „Sama kwalifikacja dotycząca tego, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z odesłaniem do ocen czy do norm nie może być przesądzona przy ustalaniu treści samego zwrotu odsyłającego”²⁵.

Zdaniem L. Leszczyńskiego termin „generalna klauzula odsyłająca” odpowiada wszystkim elementom pojęcia „odesłanie”, jednakże kryteria i oceny pozaprawne, do których prawodawca, poprzez te klauzule odsyła, mają charakter ukierunkowany i „systemowy”. Obecność klauzuli w normie prawnej kreuje jej „warunkowy” charakter w ten sposób, że podmiot stosujący prawo zastosuje kryteria wyrażone w tej normie pod warunkiem ich zgodności z kryterium pozaprawnym lub, że warunkiem ustalenia konsekwencji prawnych w danym przypadku jest kwalifikacja stanu faktycznego z punktu widzenia kryteriów wymienionych w klauzuli²⁶.

W prawoznawstwie przyjmuje się, że o klauzulach generalnych mówi się wówczas, gdy choćby niespornie zinterpretowany przepis prawny głosił, że sposób stosowania prawa w określonych przypadkach ma być uzależniony bądź od oceny organu, co do słuszności takiego rozstrzygnięcia, bądź też od

²⁴ Por. L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 14.

²⁵ L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 23.

²⁶ *Ibidem*, s. 27–28.

odniesienia do jakiegoś zespołu wartości bezpośrednio niewyznaczonych w samym tekście prawnym, wartości pozaprawnych, albo szerzej, obejmując tym mianem również przypadki, gdy przepisy zawierają zwroty niedookreślone znaczeniowo, które pełnią rolę analogiczną do roli klauzul generalnych²⁷. Tym samym doktryna prawa wyróżnia trzy rodzaje klauzul generalnych: klauzule generalne I i II typu oraz typ III zwany szacunkowymi zwrotami niedookreślonymi.

Klauzule generalne I i II typu określane są mianem klasycznych klauzul generalnych. Do klauzul I typu należy zaliczyć te z klauzul, które upoważniają organ stosujący prawo do dokonania w oparciu o kryteria pozaprawne zindywidualizowanej oceny w odniesieniu do konkretnej sytuacji. Klauzule generalne II typu odsyłają zaś do pozaprawnych norm, ocen czy reguł o charakterze generalnym bądź do wartości (zasad) na takich ocenach opartych. Do klauzul II typu zaliczyć należy te przypadki, w których przepisy uzależniają rozstrzygnięcie kwestii prawnej od pewnych generalnych zasad pozaprawnych. Klauzulami generalnymi tego typu są np. zasady współżycia społecznego, zasada sprawiedliwości społecznej, czy zasada równości. Niewątpliwie klauzule I typu dają organowi stosującemu prawo większą swobodę decyzji, zaś II typu zapewniają większą jednolitość orzecznictwa i większe bezpieczeństwo prawne²⁸.

Klauzule generalne odsyłają organ je stosujący do układu norm pozaprawnych, ogólnie ukierunkowanych, ocennych kryteriów pozaprawnych, ocen leżących poza prawem pozytywnym, norm (reguł) bądź ocen pozaprawnych, ocen czy też norm pozaprawnych mających uzasadnienie aksjologiczne, do ustalonych zwyczajów, zakorzenionych w danej grupie społecznej sposobów zachowania bądź wyłącznie ocen, albo do norm i ocen łącznie²⁹.

²⁷ Por. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 212.

²⁸ *Ibidem*, s. 219.

²⁹ Por.: L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych...* s. 29 i n.; M. Safjan, *Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji)*, PiP 1990, nr 11, s. 48.

Funkcja klauzul generalnych polega zasadniczo na uelastycznieniu „prawa pozytywnego i nadaniu mu charakteru dynamicznego, pozwalającego na jego rozwój bez każdorazowej interwencji organów ustawodawczych”³⁰. Dlatego klauzule generalne należy postrzegać jako swoiste upoważnienie dane organom stosującym prawo do kierowania się nie tylko treścią prawa pozytywnego opartego na „źródłach pisanych”, ale także na ocenach i dyrektywach pozaprawnych, tak aby został osiągnięty systemowo wskazany cel, jakim jest „dobry porządek”. Stąd klauzule generalne uznawane są za jedną z postaci „otwartego ustawodawstwa”, pojmowanego jako możliwość decydowania przez organ stosujący prawo o prawach i obowiązkach stron danych stosunków społecznych w oparciu o kryteria poza prawne³¹.

Trzeci rodzaj klauzul generalnych stanowią niedookreślone zwroty szacunkowe. Mogą one być uznane za klauzule generalne tylko w sytuacji funkcjonalnego definiowania klauzul, czyli gdy w definicji klauzul generalnych pierwszoplanowe znaczenie przypisuje się funkcji, jaką te zwroty i klauzule pełnią w procesie stosowania prawa. Niewątpliwie odesłanie zawarte w zwrotach szacunkowych typu: „ważne powody”, „poważny uszczerbek”, „zupelny rozkład pożycia małżeńskiego” jest odrębną od odesłania kategorią³².

Skutkiem stosowania klauzul generalnych jest rozszerzenie lub kreowanie luzu decyzyjnego w konkretnych przypadkach, przez co cały proces stosowania prawa staje się bardziej niezależny od wymogów normatywnych³³.

³⁰ A. Stelmachowski, *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (zasady współżycia społecznego, społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa)*, PiP 1965, nr 1, s. 12.

³¹ Por. L. Leszczyński, *Klauzule generalne*, op. cit., s. 23; T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, PiP 1997, nr 11–12, s. 134–135.

³² Por. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii...* s. 214. Także TK w wyroku z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99 (OTK ZU 2000, nr 7, poz. 254), że „klauzule generalne nie mogą być traktowane po prostu jako jeden z przejawów posługiwania się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi”.

³³ Por. L. Leszczyński, *Praworzędne stosowanie prawa a klauzule generalne*, PiP 1989, nr 11, s. 56–58.

Z punktu widzenia z.t.p. w celu zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostryimi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia (§ 155 ust. 1).

Zwroty niedookreślone nie mają charakteru odesłań w znaczeniu prawnotechnicznym, albowiem etap „odsyłania” do pewnych pozaprawnych indywidualnych ocen zachodzi dopiero przy stosowaniu norm prawnych. Podobnie w przypadku tzw. luzu decyzyjnego, gdzie ustawodawca zdaje się na uznanie interpretatora na etapie realizowania pewnych upoważnień ustawowych do podjęcia określonych decyzji (np. przyznanie przez Prezesa Rady Ministrów świadczenia w drodze wyjątku)³⁴.

Racją decydującą o wprowadzeniu zwrotu niedookreślonego lub nieostryego do tekstu jest zamiar sytuacyjnego (zindywidualizowanego, determinowanego konkretnym stanem faktycznym) uwarunkowania decyzji „jednostkowego stosowania prawa”. To zarazem jednak oznacza, że wypełnienia takiego zwrotu treścią powinien dokonać organ, który ocenia te właśnie okoliczności, czyli organ stosujący prawo w konkretnej sprawie. Posługując się rozważaną kategorią wyrażen, ustawodawca celowo więc zmierza do przyznania kompetencji prawotwórczej organom stosującym prawo, a realizacja tej kompetencji odnosi się do etapu podejmowania konkretnej decyzji.

Na pewno istnienie zwrotów niedookreślonych daje organom stosującym prawo większą swobodę i kompetencję interpretacyjną. Przykładowo, powinno się unikać operowania takimi zwrotami, gdy kompetencję do ich dookreślania w procesie stosowania prawa będą miały organy administracji – za trafniejsze uważa się tu kierowanie jej do sądu. Ten cieszy się bowiem

³⁴ Zgodnie z art. 82. ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 z późn. zm.) Prezes Rady Ministrów, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki...*, s. 169.

cechami bezstronności i niezawisłości, a także jest wyposażony w lepsze gwarancje proceduralne, chroniące przed arbitralnością³⁵.

3. Charakter norm konstytucyjnych

1. Konstytucja jest aktem normatywnym o najwyższej mocy prawnej w państwie. Stanowi postawę kompetencyjną systemu prawa, jest fundamentem porządku prawnego oraz wyznacza jego podstawy aksjologiczne i treściowe. Formułuje system wartości, na którym się opiera porządek prawny w państwie, a wyrażone w niej prawnie wiążące zasady prawa, wyznaczają kierunek tworzenia i stosowania prawa³⁶.

W sensie materialnym konstytucją określa się prawny porządek państwa, którego zasady zawierają zadania najważniejszych organów państwowych, określenie ich kompetencji, organizację władzy państwowej i cele jej funkcjonowania oraz prawa, wolności i obowiązki jednostki wobec państwa. Jednak pod pojęciem konstytucji rozumiemy nie tylko treści reguł i norm w niej zawartych, ale także zakres reguł prawnych i zasad niezależnie od ich wyraźnego powołania się na zakres norm konstytucyjnych lub sam dokument konstytucyjny. Fakt, że określone normy i zasady zostały ujęte w dokumencie konstytucyjnym nie oddaje jeszcze istoty konstytucji. To formalne i zarazem materialne kryterium, za pomocą którego rozróżnia się prawo konstytucyjne od innych aktów prawnych ma znaczenie funkcjonalne.

Konstytucja poprzez swoją moc prawną i rangę niewątpliwie uczestniczy w kreowaniu rzeczywistości. Jej normatywna moc polega na tym, w jakim stopniu wywiera ona rzeczywisty wpływ na stosunki prawnopolityczne.

³⁵ Por. E. Łętowska, *Interpretacja a subsumcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PiP 2011, nr 7–8, s. 20–29.

³⁶ Por. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, nr 9, s. 4–5.

Wyraża się to w faktycznej zdolności odzwierciedlania aktualnych stosunków społecznych, gospodarczych i prawnych.

Ustalenie formalnych granic wykładni konstytucji nie wyczerpuje istoty jej interpretacji w ogóle, albowiem materialne granice interpretacji ustawy zasadniczej determinuje koncepcja samej konstytucji. Rozwój doktryny i orzecznictwa, zwłaszcza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pozwala uchwycić nie tylko elementy wtórne w stosunku do konstytucji składające się na jej uzasadnienie, ale także wydobyte pod wpływem praktyki konstytucyjnej sprzeczności wewnątrzustrojowe³⁷.

Zasadniczo postanowienia konstytucji są normami bądź też mogą służyć do budowy norm prawnych³⁸. Norma konstytucyjna nie musi pokrywać się z przepisem konstytucyjnym. Przyjmując, że przepisem jest jednostka redakcyjna tekstu prawnego, za normę konstytucyjną należy uznać wypowiedź powinnościową dekodowaną w odwołaniu do jednego lub kilku przepisów konstytucji – w przypadku ustawy zasadniczej ta sytuacja przeważa. Zdaniem K. Działocha norma prawa konstytucyjnego to „reguła obowiązującego zachowania, która jest wypowiedzią sformułowaną w języku prawnym, specyficznym dla konstytucji (w dużym stopniu opisowym) i zawiera co najmniej określenie czynu nakazanego lub zakazanego adresatowi (dyspozycje)”³⁹. Na tym tle powstaje pytanie, czy tworząc normy konstytucyjne, trzeba opierać się tylko na przepisach konstytucji, czy też można wykorzystać przepisy znajdujące się w innych, poza konstytucją aktach prawnych. S. Rozmaryn dla tworzenia normy konstytucyjnej dopuszcza wykorzystanie przepisów

³⁷ Por. M. Masternak-Kubiak, *Dopuszczalność nieformalnej zmiany Konstytucji RP (uwagi w kontekście prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej)*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego i S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2012, s. 116–117.

³⁸ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16, Warszawa 2012, s. 41.

³⁹ K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL*, AUWr, Prawo XXIV 1985, s. 21.

aktów innych niż konstytucja i ustawy konstytucyjne⁴⁰. Obecnie raczej akceptowany jest pogląd zwracający uwagę na nierównorzędność przepisów składających się na normę konstytucyjną. Jeżeli przepis konstytucyjny nie stanowi normy w całości, to można konstruować tę normę, lecz jedynie z postanowień samej konstytucji, ewentualnie ustaw konstytucyjnych⁴¹. Normy konstytucyjne mają wprawdzie nader często charakter ogólny i abstrakcyjny, co niewątpliwie implikuje konieczność ich konkretyzacji i rozwinięcia w ustawach zwykłych, lecz nie można wyprowadzać z tego wniosku, że ustawy te mogą być pomocne przy konstruowaniu tych norm. Dla norm konstytucyjnych specyficzne jest posługiwanie się niejednokrotnie pojęciami o treści wieloznacznej, mającymi zakres znacznie szerszy w stosunku do tych samych pojęć funkcjonujących w ustawodawstwie zwykłym. Z tego też względu pole alternatywnych interpretacji w przypadku norm konstytucyjnych jest z reguły szersze niż w wypadku innych tekstów prawnych⁴². Na pewno nie można tłumaczyć treści przepisów ustawy zasadniczej za pomocą przepisów ustaw zwykłych. Pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa⁴³. Jeżeli konstytucja miałaby być wykładana przy pomocy ustawodawstwa zwykłego, to ustawodawca mógłby wpływać na zmianę konstytucji zwykłą większością głosów (przełamanie konstytucji).

Skuteczność postanowień konstytucji, także tych, które formułują reguły konstrukcji systemu prawa, zależy m.in. nie tylko od ich spójności formalnej, ale także od ich koherentności aksjologicznej, polegającej na tym,

⁴⁰ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 223.

⁴¹ Zob. np. J. Trzeciński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 113; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 32–33.

⁴² Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 92.

⁴³ Por. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K. 27/00, OTK 2001 r. nr 1; uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23.

że postanowienia te znajdują uzasadnienie aksjologiczne w odpowiednio uporządkowanym zespole wartości, którym realizacji tych postanowień ma służyć. W związku z tym wartości tworzące aksjologiczne podstawy konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa powinny stanowić spójną całość ze wszystkimi pozostałymi wartościami konstytucyjnymi. Istotne jest przy tym wyznaczenie przez konstytucję podstawowych preferencji w przypadku kolizji między przyjmowanymi wartościami⁴⁴.

2. Konstytucja jest aktem normatywnym co oznacza, iż w jej tekście wyrażono normy postępowania, a nie jakieś inne wypowiedzi. Jednak należy zauważyć, iż zawiera ona normy różnych typów, o zróżnicowanym charakterze abstrakcyjności, adresowane do różnych podmiotów. Pozwala to dokonywać klasyfikacji tych norm. Obok norm merytorycznych zawiera normy kompetencyjne oraz tzw. normy programowe. Pełnią one w systemie prawa różne funkcje. W nauce prawa konstytucyjnego można spotkać podział, przeprowadzany ze względu na treść poszczególnych norm konstytucji, na normy mające charakter materialny oraz normy o charakterze proceduralno-organizacyjnym. Pierwsze regulują granice i program działania państwa, zasady jego ustroju, stosunki między nim a jednostką, drugie zaś dotyczą organizacji państwa, jego organów i jego struktury wewnętrznej.

Na Konstytucję składają się „normy, zasady i wartości”, jest więc ona czymś więcej niż tylko zbiorem przepisów. Normy to jednostki redakcyjne dające się wyodrębnić z tekstu pisanego, ponieważ dostarcza on pełnej informacji o znaczeniu i zawartości wynikającej z normy. Zasady to pewne klauzule o bardziej generalnym charakterze, ujęte w tekście pisanym Konstytucji i są tylko określeniem ogólnym, pełna zaś informacja o znaczeniu zawartości i składnikach danej zasady zostaje odnaleziona dopiero w procesie wykładni

⁴⁴ Por. W. Gromski, *Podstawowy aksjologiczny dylemat konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu...* s. 229; S. Wronekowska, *Kilka uwag...*, s. 5.

i stosowania. Wartości natomiast to takie wypowiedzi ustawodawcy konstytucyjnego, które nie stanowią norm samoistnych i muszą być wydobywane z tekstu pisanego, ale zarazem mają na tyle wyraźny „ładunek aksjologiczny”, że określają sposób wykładni i pojmowania innych sformułowań konstytucyjnych⁴⁵.

Wśród norm materialnych konstytucji wyróżnia się zasady konstytucyjne, które są sformułowane w sposób bardzo ogólny. Określają one bowiem podstawowe rozstrzygnięcia ustrojowe i tym samym wyrażają tożsamość ustrojową państwa. Rozstrzygnięcia te zwykle określają formę państwa, zawierają ustalenia umożliwiające bardziej precyzyjne zidentyfikowanie ustroju państwa, charakteryzują system prawa, odnoszą się do systemu ochrony konstytucji, wolności i praw jednostki. Mają zatem podstawowe znaczenie dla charakterystyki ustroju państwowego – są podstawową wskazówką dla określenia systemu wartości determinującego całość postanowień konstytucji⁴⁶. Zasady wskazują również na związek konstytucji z normami prawa naturalnego, czy z zasadami prawa międzynarodowego.

Pojęcie „zasady prawa” używane jest w języku prawniczym najczęściej w dwojakim znaczeniu: opisowym i dyrektywalnym. W znaczeniu opisowym są one pewnym wzorcem, modelem ukształtowania jakiejś instytucji prawnej w szczególnie doniosłych dla niej aspektach. W tym sensie stwierdzamy, np., że w Polsce sądy działają w oparciu o zasadę sprawiedliwości proceduralnej. W drugim ujęciu podstawową cechą „zasady prawa” jest to, że stanowi ona wypowiedź wyznaczającą określony sposób postępowania

⁴⁵ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 36.

⁴⁶ Por. szerzej P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, [w:] *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, pod red. K. Wójtowicza, AUWr, Prawo CCLVIII, 1997, s. 7–22.

określonym podmiotom. O zasadzie prawa tak pojmowanej można sensownie orzec, że jest albo nie przestrzegana przez jej adresatów⁴⁷.

W ujęciu teorii państwa i prawa „zasada” jest pojęciem szerszym – bardziej ogólnym – i stanowi normę nakazującą realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości⁴⁸. J. Wróblewski przyjął, że zasadami prawa są normy (lub konsekwencje „logiczne” grupy norm), które należą do systemu prawa i które odróżniają się od pozostałych tym, że mają jakąś szczególną doniosłość, posiadają zasadniczy charakter⁴⁹. „Zasadniczość” jest przypisywana normom prawnym na podstawie jednego z czterech kryteriów: 1) kryterium hierarchicznej nadrzędności norm; 2) kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych (jako normę zasadniczą traktuje się taką normę, która stanowi rację dla całej grupy norm); 3) kryterium szczególnej roli spełnianej przez daną normę w ramach konstrukcji jakiejś instytucji prawnej; 4) kryterium funkcjonalne, czyli kryterium doniosłości danej normy.

Pojęcie zasady konstytucyjnej nie zostało zdefiniowane jednoznacznie przez polską doktrynę prawa konstytucyjnego. Z jednej strony wprost uznaje się wszystkie normy konstytucyjne za zasady konstytucyjne, z drugiej zaś traktuje się jako zasady tylko niektóre z norm konstytucyjnych. K. Działocha, odwołując się do tzw. hierarchii norm konstytucyjnych, wyróżnia w obrębie tych norm takie, które mają charakter zasad o szczególnie doniosłym dla całości norm konstytucyjnych znaczeniu, oraz normy pozostałe („zwykłe”)⁵⁰. W ujęciu funkcjonalnym są dyrektywami wskazującymi,

⁴⁷ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28–48.

⁴⁸ Por. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988, nr 3, s. 18.

⁴⁹ Por. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczne, seria I, 1965, z. 42, s. 18–20.

⁵⁰ Por. K. Działocha, *Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo, ustrój, konstytucja. Studium*, Lublin 1991, s. 44–45.

jakie ma być prawo i inne zachowania na podstawie aksjologicznych założeń ustroju, a także w jaki sposób tworzyć prawo, by spełniało te założenia⁵¹. Zdaniem P. Tulei można wyodrębnić następujące sposoby określania zasady konstytucyjnej: 1) zasada to norma, 2) zasada to dyrektywa, 3) termin „zasada” jest używany intuicyjnie, bez próby stworzenia jego definicji, charakteryzowany za pomocą różnych określeń np. idea, rozstrzygnięcie⁵², 4) to, co niektórzy określają mianem zasad, przez innych uznawane jest za wartości⁵³. M. Zieliński proponuje przyjąć, iż zasada konstytucyjna jest to norma konstytucyjna: 1) z której wynika, logicznie bądź instrumentalnie, jakaś grupa innych norm konstytucyjnych lub 2) która reguluje szczególnie istotne cechy danej instytucji, lub 3) która w doktrynie lub praktyce dostatecznie powszechnie została uznana za szczególnie doniosłą⁵⁴. Według P. Sarneckiego zasady konstytucyjne to główne treściowe rozstrzygnięcia konstytucyjne, które w sumie składają się na charakterystykę danego państwa. Konstruowanie zasad odbywa się albo wprost przez wyraźne sformułowania przepisu konstytucyjnego, albo przez zestawienie większej liczby przepisów. Przepisy

⁵¹ K. Działocha, *Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] AUWr No 1290, Prawo CC, Wrocław 1992, s. 95.

⁵² O zasadności posługiwania się terminem „idee ogólne” pisał m. in. A. Pułło. Autor uważa, iż zawsze będzie rzeczą kontrowersyjną, które z postulatów systemu prawa są powszechnie uznawane za zasady prawa. Jest to szczególnie widoczne w prawie konstytucyjnym, gdzie trzeba wyróżnić specyficzną kategorię pojęć konstytucyjnych, o treści tak złożonej i spornej, że nie pozwalającej na traktowanie ich jako reguł czy zasad prawnych, pomimo przywoływania niektórych z nich w wyraźny sposób w tekście konstytucyjnym. Nie wszystkie jego wypowiedzi muszą mieć wartość normy prawnej. Natomiast pojęcia nazwane ideami ogólnymi rozumiane są na różne sposoby. Dzieje się tak m. in. dlatego, że pełnią one dość powszechnie funkcję wyznaczników czy aksjomatów ustroju demokratycznego. A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, PS 1996, nr 1, s. 12–13.

⁵³ P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. nauk. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 14.

⁵⁴ M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzczeński, Warszawa 1997, s. 68.

konstytucyjne, niewyrażające zasad konstytucyjnych, P. Sarnecki klasyfikuje jako „instytucje” konstytucyjne⁵⁵. Konstytucyjne zasady ustroju nie muszą być zapisane wprost w odrębnych przepisach aktu. „Nierzadko – jak pisze L. Garlicki – wymagają one dopiero zdefiniowania w oparciu o poszczególne postanowienia konstytucji, ale też w oparciu o koncepcje aksjologiczne i konstrukcje doktrynalne, które tworzą tło dla tekstu konstytucji i dla procesu interpretacji tego tekstu”⁵⁶.

Ustrojodawca nie stworzył wyraźnego katalogu zasad. O wyinterpretowaniu zasady czy o zaliczeniu wyinterpretowanej normy do zasad decyduje doktryna i praktyka prawnicza. Chwiejność traktowania takich norm, jako zasad nie jest więc niczym nienaturalnym. Poszukiwanie treści zasady prawa odbywa się „w praktyce podejmowania decyzji stosowania prawa, w ramach wartości systemu prawa, a odnalezienie tego sensu kreuje następnie wartość, która staje się wartością wewnętrzną systemu prawnego”⁵⁷. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zasady, dyrektywy postępowania określone co do podstawowych treści (...) mają charakter wiążących norm prawnych i podstawowych zasad ustroju (...)”⁵⁸.

Zasada konstytucyjna może być wypowiedziana wprost w przepisie konstytucji np. zasada demokratycznego państwa prawnego, lub może stanowić konsekwencję wielu szczegółowych przepisów konstytucyjnych, regulujących poszczególne instytucje ustrojowe np. zasada republikańskiej formy rządów. Zasada konstytucyjna może być również wyprowadzana z powiązania logicznego i merytorycznego przepisów zawartych w tekście konstytucji. Wyprowadzona w ten sposób zasada jest normą prawną rangi

⁵⁵ P. Sarnecki, *Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji RP w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, pod red. K. Działochy i A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 15–16.

⁵⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...* s. 51.

⁵⁷ L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych...* s. 112.

⁵⁸ Por. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK 1988, poz. 6.

konstytucyjnej, jako konsekwencja konkretnej zasady wyrażonej *expressis verbis* w konstytucji.

Biorąc pod uwagę sformułowane przez J. Wróblewskiego kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych norm danego systemu, należy stwierdzić, że zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i w orzecznictwie TK właśnie zasada państwa prawnego była i jest traktowana jako norma konstytucyjna, z której wynikają inne normy lub są jej konsekwencją. Zasada państwa prawnego jest przez TK traktowana, jako zasada konstytucyjna złożona z dyrektywalnie pojmowanych zasad szczegółowych. To „wnioskowanie normy o normie” przybierało w orzecznictwie TK niejednokrotnie postać „dwustopniowego rozumowania inferencyjnego”. Z zasady państwa prawnego TK wyprowadził zasadę zaufania do państwa, a następnie wydedukowano z niej kolejną bardziej szczegółową zasadę ochrony praw słusznie nabytych, niedziałania prawa wstecz, czy zasadę przyzwoitej legislacji. Akceptacja dla tej techniki dedukowania norm oznacza potwierdzenie treściowej nadrzędności zasady państwa prawnego w stosunku do innych norm systemu⁵⁹.

E. Morawska natomiast uznaje zasadę państwa prawnego za klauzulę generalną. Jej zdaniem klauzula państwa prawnego jest bezpośrednim nawiązaniem do konstrukcji klauzul generalnych. Wynika to z tego, że treść klauzuli państwa prawnego nie jest jednoznacznie określona, a *de facto* jest ustalana w procesie jej stosowania. Odsyła zatem do istoty i aksjologii państwa prawnego. W procesie jej wykładni należy brać pod uwagę powszechnie przyjęte standardy państwa prawnego, a także rozważyć, jaki kształt państwa prawnego przyjęła konstytucja⁶⁰.

⁵⁹ Por. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 59–60; M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 74–75.

⁶⁰ Por. E. Morawska, *Klauzula demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 343–345. Zdaniem J. Oniszczyka zasada państwa prawnego odsyła do ocen pozasystemowych,

3. Charakter materialnoprawny mają także normy kompetencyjne. Konstytucja winna jasno i precyzyjnie wskazywać podmioty, którym przyznaje określone kompetencje oraz wskazywać w sposób jednoznaczny relacje kompetencyjne między organami państwa. Jak pisze B. Banaszak nie można „dopuszczać do konkurencji różnych organów w wykonywaniu danej kompetencji, [...] bądź też do zjawiska w pewnym sensie odwrotnego – bezczynności państwa w jakiejś społecznie ważnej sferze”⁶¹. W państwie prawa organ państwa może działać tylko wtedy, gdy mu prawo na to zezwala, gdy ma do tego kompetencję. W przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził⁶².

Innym rodzajem norm konstytucyjnych są normy proceduralne. Regulują one „sposób, formę postępowania podmiotów wymienionych w konstytucji i wskazują elementy konieczne, aby uznać to postępowanie za wywołujące określone skutki prawne”⁶³. Normy tej grupy powinny być sformułowane w sposób przejrzysty i jednoznaczny, by można było ustalić zachowanie podmiotu w konkretnej sytuacji. Odesłanie do tych norm może być wyraźne lub dorozumiane. Wśród norm proceduralnych można wyróżnić następujące typy: 1) normy proceduralne *sensu stricto*, które regulują procedurę związaną z określonymi czynnościami podmiotów wymienionych w konstytucji i tryb ich pracy (np. postanowienia art. 118–122 konstytucji regulujące procedurę ustawodawczą), 2) normy kreacyjne, które regulują szczególną odmianę

tj. niewyrażonych wprost materialnych zasad, swoiście uzupełniających prawo. Por. J. Oniszczyk, *Zasada prawa – teoria i praktyka konstytucyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego”, seria Prawo, 2003, nr 9, s. 32.

⁶¹ B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura...* s. 121.

⁶² Por. Uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., W. 7/94, OTK 1994 r., cz. I, s. 211–212.

⁶³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 92.

procedury, czyli sposób kreacji i rozwiązywania organów konstytucyjnych oraz udzielania dymisji ich piastunom (np. postanowienia dotyczące procedury kreacji rządu, bądź jego dymisji: art. 154, 155, 158, 162), 3) normy rewizyjne, które regulują postępowanie mające na celu częściową lub całkowitą zmianę konstytucji (art. 235)⁶⁴.

W nauce prawa konstytucyjnego można spotkać pogląd, że konstytucja w całości jest aktem normatywnym, ponieważ została uchwalona w szczególnym trybie⁶⁵. Zwolennicy przypisywania całemu tekstowi konstytucji charakteru normatywnego powołują się na to, że odmówienie takiego charakteru wszystkim postanowieniom konstytucji prowadziło do tezy, że konstytucja nie jest prawem obowiązującym⁶⁶. Jednak można spotkać poglądy różnicujące znaczenie prawne poszczególnych przepisów konstytucji i przyznające charakter normatywny tylko takim, z których da się wyprowadzić konkretne obowiązki dla podmiotów stosujących konstytucję. Normy nie posiadające tej cechy, czyli nie posiadające waloru normatywnego, nazywane są programowymi. Wyznaczają one w sposób ogólny cele i kierunki działalności państwa w różnych dziedzinach. Przy czym chodzi o cel prawodawczy, a nie o cel adresata normy. Nieostrość i luz decyzyjny, a w szczególności odesłanie do dyrektyw i reguł pozaprawnych wskazuje na podobieństwo przepisów programowych do klauzul generalnych.

Norma programowa nie wskazuje, jak należy się zachować, lecz wskazuje, jaki cel winien zostać zrealizowany. Przykładem normy programowej mogą być postanowienia art. 5 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność

⁶⁴ Por. B. Banaszak, *Proceduralne i merialnoprawne...* s. 116–117.

⁶⁵ Zdaniem S. Rozmaryna ustawa zasadnicza zawiera zasady prawne ustroju i wszystkie one mają charakter prawny. Nawet normy określone jako programowe obowiązują *hic et nunc*, a różnią się tym, że dotyczą bardziej odległych celów. Normy konstytucyjne nigdy nie mają charakteru zaleceń. Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja...* s. 79–83.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 56.

i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, czy art. 75 ust. 1: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Normy programowe wyznaczają cele i etapy działania państwa oraz środki ich realizacji. „Zwane są niekiedy przepisami o odroczonym czy niebezpośrednim stosowaniu. Dotyczą bardziej nakazów ocennych niż nakazów powinnościowych”⁶⁷. Postanowienia konstytucyjne o charakterze programowym zasadniczo pozbawione są bezpośredniej skuteczności w procesie stosowania prawa, nie formułują praw podmiotowych, wyrażają zwykle pojęcia niedookreślone. Nie nakładają definitywnych obowiązków na swoich adresatów, niemniej jednak nakładają obowiązki *prima facie*. W procesie stosowania tych norm trzeba „wyważyć” kolidujące ze sobą zasady, czyli rozstrzygnąć, w jakiej mierze owo wyważenie musi dowoływać się do kryteriów prawnych, a w jakiej może być oparte na wartościowaniach pozapozytywnych, na wiedzy empirycznej⁶⁸. Omawiane przepisy powinny być brane pod uwagę przy wykładni pozostałych norm konstytucji, zwłaszcza przy wypełnianiu luk w ustawie zasadniczej. Stanowią

⁶⁷ K. Complak, *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 23. Autor zwraca również uwagę na fakt, iż postanowienia o charakterze programowym są charakterystyczne dla konstytucji XX wieku. Odróżnienie postanowień normatywnych od przepisów programowych jest nierozzerwalnie związane z tzw. socjalnym państwem prawnym oraz demokracją pluralistyczną. Dzięki istnieniu tych norm porządek ustrojowy jest dynamiczny a nadto cechuje się dużymi zdolnościami dostosowania do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych czy politycznych. Por. też K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, AUWr nr 2956, Wrocław 2007, s. 21–25.

⁶⁸ Por. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 104–110.

wytyczne dla ustawodawcy zwykłego w dziedzinach, których dotyczą, jak również uniemożliwiają wydanie przepisów ustawowych sprzecznych z nimi. W razie zaistnienia takiej sprzeczności powstaje materialna niezgodność z konstytucją. Przepisy programowe mają zatem, na co zwraca uwagę K. Complak, „podwójny sens zakazujący”⁶⁹. Przepisy, które w swej treści zawierają wypowiedzi programowo-deklaratywne, nawet gdy kwestionuje się ich wartość prawną, twierdząc, że nie wyznaczają one bezpośrednich wzorców postępowania i mają charakter ideowo-polityczny, posiadają duże znaczenie dla interpretacji innych postanowień konstytucyjnych. Uważam, iż w kontekście założenia o normatywności przepisów konstytucji jedynym możliwym odczytaniem tych przepisów jest odczytanie ich jako norm.

Konstytucja RP z 1997 r. została opatrzona wstępem (preambułą). Wyraża on aksjologię konstytucji, jej podstawy światopoglądowe i przyjęty system wartości, czyli konstytucyjną tożsamość państwa. Preambuła nie jest ujęta w formie kolejnych artykułów jak pozostała treść ustawy zasadniczej. W tym sensie na pewno stanowi wyjątek od zasady normatywności konstytucji. Jej styl jest bardziej swobodny, bardziej opisowy, otwarty, często zawiera zdania ocenne. Zawarte w preambule elementy treściowe nie występują w innych częściach konstytucji. Wstęp wyraża oprócz przewodnich idei konstytucji oraz podstawowych zasad, inne rozstrzygnięcia ustrojodawcy najdonioślejszych zagadnień prawnych. Zdaniem P. Winczorka, we wstępie do Konstytucji z 1997 r. można wyróżnić następujące części: 1) ocenę drogi, jaką w ostatnich dziesięcioleciach przeszła Polska ze szczególnym podkreśleniem tradycji niepodległościowych i demokratycznych, 2) odwołanie do Boga (tzw. *invocatio Dei*) oraz wskazanie uniwersalnych wartości, jakim winniśmy być wierni – prawdę, dobro, sprawiedliwość, piękno, godność ludzką, 3) katalog podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej – poszanowanie praw obywatelskich, współdziałanie władz,

⁶⁹ K. Complak, *Komentarz do art. 5 Konstytucji...*, s. 24.

dialog społeczny oraz pomocniczość umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot⁷⁰. Powołane sformułowania wstępu bez wątpienia mogą służyć stworzeniu listy wartości konstytucyjnych. Jednocześnie w ramach wstępu znajdziemy więcej postanowień o charakterze wartości. Charakter taki mają np. sformułowania o współpracy dla dobra Rodziny Ludzkiej, o Polsce, jako dobru wspólnym, czy o więzach wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie. Sformułowania wstępu określone jako wartości konstytucyjne, zostały rozwinięte w dalszych postanowieniach konstytucji.

Podobnie jak normy programowe, wstęp budzi wątpliwości, gdy chodzi o jego normatywny charakter. Zwolennikiem normatywnego charakteru wstępu był S. Rozmaryn. Jego zdaniem skoro wstęp funkcjonuje jako integralna część tekstu konstytucji, to nie ma żadnego powodu, aby twierdzić, że jest on pozbawiony charakteru normatywnego. Odmienność sformułowania jego postanowień w porównaniu z dalszymi postanowieniami konstytucji nie pozwala na wyciągnięcie wniosku o zamiarze ustrojodawcy odebrania mu charakteru normatywnego⁷¹. Obecnie również można spotkać poglądy uznające normatywny charakter wstępu, bądź poszczególnych jego fragmentów. Jak zauważa A. Gwiżdż: „O jego przydatności do budowy norm nie może decydować jego szata słowna ani forma gramatyczna, ani zwłaszcza zastosowanie lub brak numeracji poszczególnych zdań; o tym decyduje treść każdego ze zdań wstępu, treść, w której wyraża się wola ustawodawcy. To nie wstępy konstytucyjne w całości mają lub nie mają charakteru normatywnego, ale poszczególne części składowe wstępów, ujęte zazwyczaj w odrębne zdania”⁷². Dla K. Complaka preambuła ma w całości charakter normatywny. Z wyjątkiem krótkiej informacji o genezie tego aktu wszystkie postanowienia

⁷⁰ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 10.

⁷¹ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 87–89.

⁷² A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – Zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura...* s. 183.

wstępu mają głęboką wartość normatywną, której w szczególności orzecznictwo TK nie może pomijać. Zasada konstytucjonalizmu (bezpośredniego stosowania konstytucji) powinna obejmować wszystkie postanowienia ustawy zasadniczej, nawet te, które są „z natury” trudne do stosowania czy egzekwowania na drodze sądowej⁷³. Postępująca jurydyzacja całego tekstu konstytucyjnego byłaby w sprzeczności z traktowaniem wstępu jako deklaracji ideowo-politycznej⁷⁴. Zdaniem B. Banaszaka każdy element konstytucji ma charakter normatywny, ponieważ został w niej celowo umieszczony, przyjęty w szczególnym trybie (czyli jest integralną jej częścią), a w najgorszym razie może służyć do wykładni konstytucji⁷⁵.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie niejednokrotnie odwoływał się do postanowień preambuły, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych⁷⁶.

⁷³ Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie niejednokrotnie odwoływał się do postanowień preambuły, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (por. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04; 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170; por. także: *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. 32.

⁷⁴ Por. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału...* s. 26–27.

⁷⁵ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 5–10.

⁷⁶ Por. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170; Por. też *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. 32.

Postanowienia preambuły do Konstytucji dotyczące pozycji Polski we współczesnym świecie mają, jak stwierdza nauka prawa konstytucyjnego, „istotne znaczenie dla ustalenia zasad i granic procesów integracji Polski z organizmami europejskimi”⁷⁷. To właśnie na podstawie tych postanowień oraz art. 9 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 11/03 istnienie „konstytucyjnej zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami” i stwierdził, że „Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”. W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podstawowe zasady konstytucyjne wskazane w preambule (demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości) „należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej”. W nauce prawa konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „pozwała to na wydobycie z postanowień Wstępu generalnego odesłania do wspólnej tradycji krajów europejskich”⁷⁸.

4. Normy konstytucyjne wpływają na ustawodawstwo zwykłe, stanowiąc rodzaj dyrektywy polityki legislacyjnej oraz polityki tworzenia aktów podustawowych.

Analiza postanowień konstytucyjnych pod kątem rodzaju odesłań wskazuje, że ustawa zasadnicza zawiera liczne odesłania do ustaw. Konstytucja uznaje prymat ustawy, której zakres przedmiotowy nie został ograniczony, ale wskazuje też materię podlegającą wyłącznie regulacji ustawowej. Ustawodawca konstytucyjny przewidział odesłanie do ustawy w tym znaczeniu, że dana materia nie może być uregulowana w drodze innych aktów niż ustawa. Idzie tu o takie obszary regulacji prawnej, które stały się wprawdzie

⁷⁷ Por. L. Garlicki, *Uwagi do Wstępu do Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, tom 5, Warszawa 2007, s. 14.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 14.

przedmiotem konstytucjonalizacji, lecz regulacja w ustawie zasadniczej nie jest wystarczająca⁷⁹.

Odesłanie do ustawy jest szczególnym typem klauzuli odsyłającej, albowiem dotyczy różnych motywacji prawnoustrojowych, którym ma służyć. Zasadniczo chodzi tu bowiem o kwestie składające się na ustrój państwa, które nie zostały ujęte wprost w przepisach konstytucyjnych. Jednak ze względu na ich znaczenie zastrzeżono tu drogę ustawy, przesądzając w ten sposób, że tak istotne rozstrzygnięcia prawnoustrojowe nie mogą następować w innych formach, niż ustawa zasadnicza bądź zwykła. Takim przykładem zastrzeżenia regulacji materii prawnoustrojowej w drodze ustawy jest przepis art. 72 ust. 4 Konstytucji stanowiący, że wyłącznie w drodze ustawy można określić kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.

Ustrojodawca dopuścił, w niektórych przypadkach, ograniczenie wolności i praw człowieka tylko w drodze ustawy. Za typowe rozstrzygnięcie w tej materii można uznać np. przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że wyłącznie w drodze ustawy można określić zasady i tryb pozbawienia lub ograniczenia wolności. Natomiast w kilku wypadkach ustrojodawca nie tylko zastrzegł formę ustawy, ale uzupełnił to dodatkowymi warunkami, które muszą być spełnione. Istotne znaczenie ma norma stanowiąca, że ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności może nastąpić nie tylko wyłącznie w drodze ustawy, ale także, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3)⁸⁰.

Odrębną grupę stanowią przepisy odsyłające do ustaw w celu sprecyzowania praw obywatelskich. Charakterystycznym przykładem jest przepis

⁷⁹ Por. J. Jaskiernia, *Odesłania do ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 86–87.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 89.

art. 66 ust. 2 Konstytucji stanowiący, że wyłącznie w drodze ustawy należy określić maksymalne normy czasu pracy. Mamy tu do czynienia ze współdziałaniem ustawodawcy konstytucyjnego – przesądzającego zasadniczy kształt prawa obywatelskiego i ustawodawcy zwykłego – rozwijającego treść postanowień konstytucyjnych.

Niewątpliwie odesłania w konstytucji do ustawy pokazują, że stanowią one nieodzowny składnik konstytucyjny – umożliwiają stosowanie konstytucji przez organy państwowe.

Ze szczególnym odesłaniem do ustawy mamy do czynienia w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Konstytucja uregulowała status wspólnot religijnych w sposób szczególny, różny od innych podmiotów prawa, ustanawiając specyficzne gwarancje ich praw. Do istotnych elementów tego statusu należy zasada stanowienia regulacji prawnych dotyczących tych wspólnot w drodze dwustronnej. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską oraz ustawy. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Taka procedura zapewnia im autonomię.

Wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła Katolickiego. Niewątpliwie z treści art. 25 ust. 5 Konstytucji wynika, że umowa zawierana przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych determinuje poważnie, lub wręcz przesądza, treść przyszłej ustawy partykularnej. Każdy kościół i związek wyznaniowy może wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie rozmów w celu zawarcia umowy dotyczącej jego statusu⁸¹.

⁸¹ Por. Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, PL 2000, nr 2, s. 104.

Sfera stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami i związkami wyznaniowymi, o której mowa w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji, objęta jest zasadą konsensualnej regulacji stanowionej na podstawie umów zawieranych z poszczególnymi wspólnotami religijnymi. Z treści tego przepisu konstytucyjnego wynika, że ustawa uchwalona bez podstawy w umowie byłaby sprzeczna z Konstytucją⁸².

⁸² Por. A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 640.

Ranga prawa międzynarodowego w Konstytucji RP

1. Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego

Twórcy Konstytucji z 1997 r. zdawali sobie sprawę ze znaczenia problemu zapewnienia „prawa zewnętrznemu” właściwego miejsca w krajowym systemie prawnym⁸³, dlatego ustawa zasadnicza wskazała, jako jedną z podstawowych zasad ustroju RP, obowiązek przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9). Jest to jedyny przepis o tak uniwersalnym charakterze, bo pozostałe uregulowania konstytucyjne odnoszą się przede wszystkim do umów międzynarodowych⁸⁴.

U podstaw konstytucyjnej regulacji określającej miejsce prawa międzynarodowego w prawie leży domniemanie zgodności prawa polskiego z prawem międzynarodowym. Na płaszczyźnie międzynarodowej każde państwo zobowiązane jest do przestrzegania norm prawa międzynarodowego powszechnego oraz umów międzynarodowych, których jest stroną. Zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*, państwo nie może powoływać się wobec innych państw na swój porządek prawny (w tym również na postanowienia

⁸³ Por. szerzej L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, *Władza Sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006, s. 175–177.

⁸⁴ Por. A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] *ibidem*, s. 9–30.

konstytucji) celem uchylenia się od zobowiązań, jakie nakłada na nie prawo międzynarodowe. Konstytucyjna zasada poszanowania prawa międzynarodowego zawarta w art. 9 Konstytucji oznacza, że obowiązkiem RP jest wypełnienie, w dobrej wierze, zobowiązań ciążących na państwie, jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego. Wskazuje ona również, iż Polska jest państwem prawa dotrzymującym swoich zobowiązań ujętych w wiążących normach międzynarodowych. Przepis art. 9 przenosi na grunt prawa polskiego szeroko rozumianą zasadę *pacta sunt servanda*, dzięki czemu naruszanie zobowiązań międzynarodowych pociąga za sobą podwójną kwalifikację: prawnomiędzynarodową i prawnokonstytucyjną. Norma wynikająca z tej regulacji wskazuje wyraźnie adresata (Rzeczpospolita Polska) oraz cel, który ten adresat ma realizować, czyli stwarza dla organów władzy publicznej obowiązek przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego. Formuła ta jest bardzo pojemna. Idzie bowiem o przestrzeganie szeroko rozumianego prawa międzynarodowego⁸⁵. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. P 1/05)⁸⁶ zwrócił uwagę, że: „Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – również podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań”.

⁸⁵ Por. B. Liżewski, *Prawo międzynarodowe w polskiej praktyce sądowej*, Lublin 2005, s. 114; A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 12–13.

⁸⁶ OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42.

Analiza normatywna postanowień art. 9 Konstytucji prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z konstytucyjną zasadą przychylności względem prawa międzynarodowego i wspólnoty międzynarodowej. Ustrojodawca wzmocnił w ten sposób postanowienie bycia członkiem społeczności międzynarodowej. Zasada ta pokazuje, że Polska jest państwem prawa także w stosunkach zewnętrznych⁸⁷.

Deklarowana w art. 9 przychylność i otwartość wobec prawa międzynarodowego wynika również z postanowień preambuły do Konstytucji RP deklarującej założenie „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”. W ten sposób Polska zobowiązana jest do prowadzenia aktywnej polityki zagranicznej. Jej najogólniejszą przesłanką jest dobro ludzkości. Jest to trafne określenie miejsca naszego państwa na arenie międzynarodowej. Takie sformułowanie stwarza właściwą podstawę międzynarodowym działaniom RP nieograniczonym przedmiotowo czy geograficznie. Pozwoli to uniknąć sporów, co do charakteru operacji, np. międzynarodowych sił zbrojnych⁸⁸.

Zasada wyrażona w art. 9 wyraża wolę respektowania przez państwo polskie prawa międzynarodowego we wszystkich przejawach i formach

⁸⁷ Por. J. Menkes, *Konstytucja, suwerenność, integracja – spóźniona (?) polemika*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999, s. 96–98.

⁸⁸ Zdaniem K. Complaka do tego, co we „Wstępie” do Konstytucji RP nazwano „rodziną ludzką”, nasz kraj jest włączony w dwojaki sposób. Przede wszystkim Polska jest członkiem ogólnoświatowej wspólnoty państw, której najbardziej powszechną instytucją jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Drugą mniejszą rodzinę tworzą organizacje istniejące na kontynencie europejskim, przede wszystkim Unia Europejska. Obie te organizacje kształtują porządek prawny. Por. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 114.

działalności państwa⁸⁹. Ma ona zatem charakter generalny⁹⁰. Obowiązek ten ciąży na wszystkich organach władzy publicznej przede wszystkim zaś na organach państwowych wykonujących władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską oraz na organach samorządu terytorialnego realizujących władztwo publiczne⁹¹. Tworzone prawo wewnętrzne powinno być zgodne z prawem międzynarodowym traktowanym *sensu largo*, tzn. obejmującym obok umów międzynarodowych także inne źródła. Na pewno zobowiązanie do przestrzegania prawa międzynarodowego spoczywa na organach władzy publicznej, ale nie na suwerenie, którego wola jest zawsze najwyższym prawem. Zatem również wola ustawodawcy konstytucyjnego nie może być krępowana rozstrzygnięciami prawnomiędzynarodowymi, nigdzie nie znajdziemy w konstytucji *expressis verbis* zasady, o jej podporządkowaniu jakimkolwiek normom pochodzącym z innych porządków prawnych. Ustrojodawca

⁸⁹ Pod pojęciem przestrzegania prawa, zdaniem S. Ehrlicha, należy rozumieć zgodne z wypowiedzią normatywną zachowanie osób fizycznych i prawnych. A więc jeżeli osoby te będą wstępować w stosunki prawne z innymi podmiotami na zasadzie równorzędności, to będzie oznaczało, że przestrzegają prawa. Por. S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 169. „Jeżeli adresat normy prawnej realizuje ją czyniąc to świadomie (to znaczy co najmniej wie o jej obowiązywaniu) mówimy, że adresat przestrzega normy prawnej. Pojęcie przestrzegania normy prawnej wiąże się ściśle z kwestią odpowiedzialności prawnej osób fizycznych i prawnych”. A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1996, s. 140.

⁹⁰ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepisy art. 9 wyrażają zasadę ustrojową, która w pierwszym rzędzie jest adresowana do prawodawcy, „wyznaczając sposób wykorzystania przez niego kompetencji do normowania określonych dziedzin życia publicznego”. Por. postanowienie z dnia 10 sierpnia 2001 r., Ts 56/01, OTK ZU nr 8 z 2001 r., poz. 289.

⁹¹ NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 sierpnia 1999 r. (V SA 708/99, OSP 2000 nr 9, poz. 134) przyjął, iż: „Konstytucja w art. 9 wprowadza generalną normę o zasadzie przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego. W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że art. 9 Konstytucji stanowi dyrektywę dla organów państwa, by tworzone akty prawa wewnętrznego były zgodne z całym prawem międzynarodowym i by przez odpowiednią wykładnię prawa wewnętrznego zapewnić w jak największym stopniu jego zgodność z treścią prawa międzynarodowego”.

nie jest bowiem w żadnej mierze ograniczony materialnie. Ale, na co zwraca uwagę W. Sokolewicz, ogólna zasada ustroju sformułowana w art. 9 nie może być zlekceważona i zignorowana⁹².

Konstytucja RP, deklarując poszanowanie prawa międzynarodowego, nie określa równocześnie jego miejsca w krajowym porządku prawnym. Wynika to z przyjęcia koncepcji uregulowania kwestii źródeł prawa w odrębnym rozdziale. W związku z tym ma on charakter ogólny, co wynika z faktu, że został umiejscowiony pośród innych ogólnych przepisów i wraz z nimi tworzy katalog podstawowych zasad ustroju. Zdaniem R. Szafarz: „przepis ten ustala zasadę generalnej przychylności polskiego porządku prawnego wobec norm prawa międzynarodowego, stwarzając domniemanie automatycznej – choć pośredniej inkorporacji norm prawnomiędzynarodowych do tego porządku”⁹³. Można przyjąć, że wprowadzenie do konstytucji zasady ogólnej deklarującej przychylność polskiego systemu prawnego wobec prawa międzynarodowego oznacza, że odtąd stosowaniu i wykładni norm prawa krajowego powinno towarzyszyć przestrzeganie prawa międzynarodowego, w tym prawa zwyczajowego i ogólnych zasad prawa⁹⁴. Wykładnia konstytucyjnej deklaracji przychylności wobec prawa międzynarodowego pozwala stwierdzić istnienie zobowiązania Polski, tak w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych do zapewnienia obowiązywania prawa międzynarodowego. W normie zamieszczonej w art. 9 można zatem dopatrywać się przeniesienia na grunt prawa konstytucyjnego zasady *pacta sunt servanda*. Konstytucjonalizacja tej zasady skutkuje zatem podwójną kwalifikacją naruszenia zobowiązania międzynarodowego państwa: prawnomiędzynarodową i konstytucyjną.

⁹² Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 235 konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. naukowy L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 16.

⁹³ R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. naukowy M. Kruk, Warszawa 1997, s. 19.

⁹⁴ Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, s. 200.

Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego znalazła rozwinięcie w dalszych przepisach konstytucji, zwłaszcza dotyczących systemu źródeł prawa oraz Trybunału Konstytucyjnego. Może ona służyć wykładni systemowej i ustalaniu sensu innych przepisów konstytucji odnoszących się do prawa międzynarodowego. Szczególnie silny wpływ wywarło prawo międzynarodowe na postanowienia dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela. Znaczący wpływ na treść rozdziału II Konstytucji wywarły normy prawa międzynarodowego, ustanawiające katalog praw, które państwa ratyfikujące zobowiązały się wprowadzać do swojego ustawodawstwa⁹⁵. Zarówno sama systematyka praw i wolności zawarta w ustawie zasadniczej, jak i katalog konkretnych wolności i praw ściśle koresponduje z aktami prawa międzynarodowego, którymi Polska jest związana. Konstytucja uwzględnia respektowanie zobowiązań prawnomiędzynarodowych Polski w zakresie ochrony praw i wolności zarówno własnych obywateli, jak i cudzoziemców. Podkreślają to zwłaszcza dwa przepisy, jeden w art. 30 nakazuje władzom publicznym szanować i chronić przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka, uznaną za wartość nienaruszalną. Jest tu mowa o ochronie godności osobowej, przysługującej każdej istocie ludzkiej, tylko i właśnie dlatego, że jest człowiekiem⁹⁶. Drugi przepis w art. 37 gwarantuje każdemu, kto znajduje się pod jurysdykcją państwa polskiego, korzystanie z praw i wolności zapewnionych w konstytucji. Jest to ściśle wykonanie zobowiązań Polski wynikających z art. 2 ust. 1 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka⁹⁷.

⁹⁵ Por. W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I *Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 46.

⁹⁶ Por. K. Complak, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 63–79.

⁹⁷ Por. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjna zasada ochrony praw jednostki a odpowiedzialność państwa za prawa człowieka w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009, s. 223–241.

2. Miejsce prawa międzynarodowego w konstytucyjnym systemie źródeł prawa

1. Fundamentem porządku prawnego w państwie jest konstytucja. Stanowi ona podstawę systemu źródeł prawa, jako norma podstawowa, rozwijana następnie przez wypływający z niej system źródeł prawa. Według K. Działocha „konstytucje określają główne typy aktów normatywnych, ich zakres przedmiotowy, stosunki wzajemne między nimi, oparte głównie na zasadzie hierarchiczności, oraz niektóre zasady trybu ich wydawania uznane za szczególnie ważne”⁹⁸.

Problematyka źródeł prawa została wyodrębniona w rozdziale III Konstytucji RP zatytułowanym: „Źródła prawa”. W pojęciu źródeł prawa w ujęciu rozdz. III mieszczą się zarówno źródła powszechnie obowiązującego prawa, które dzielą się na źródła ogólnokrajowe i lokalne, jak i źródła prawa, które nie mają charakteru źródeł powszechnie obowiązującego prawa (źródła prawa wewnętrznego). Do tej ostatniej kategorii należą uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, które mają charakter wewnętrzny i obowiązują jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty.

Ustrojodawca nie tylko wyodrębnił i sklasyfikował źródła prawa powszechnie obowiązującego, ale także ustalił ich hierarchię. Konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego tworzą: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Źródłami prawa powszechnie obowiązującego RP są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2).

Oparcie systemu źródeł prawa pozytywnego na zasadzie hierarchicznej budowy i usytuowanie aktów stanowiących przez parlament – konstytucji i ustaw, na szczycie tej hierarchii stanowi istotny element koncepcji państwa

⁹⁸ K. Działocha, *Regulacja systemu źródeł prawa w konstytucjach socjalistycznych*, AUWr, Prawo XLV, Wrocław 1975, s. 3.

prawnego. Ma to też niewątpliwie znaczenie dla realizacji zasady suwerenności Narodu i wynikającej z niej szczególnej roli parlamentu w systemie władz państwa⁹⁹.

Konstytucja RP ustanowiła zasadę zróżnicowanego oddziaływania umów międzynarodowych na system prawa wewnętrznego¹⁰⁰, siłę tego oddziaływania uzależniając od sposobu dojścia umowy do skutku. Kryterium podstawowe stanowi ratyfikacja umowy (powiązana z jej ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw), bo tylko ta grupa umów może zawierać postanowienia zaliczające się do systemu prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1).

Wśród umów ratyfikowanych, szczególne miejsce przypada tym, których ratyfikacja została dokonana na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Przepis art. 89 ust. 1 wskazał kategorie umów, wymagających „dużej ratyfikacji”, a art. 91 określił, że postanowienia tych umów (o ile ich stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy) nie tylko podlegają bezpośredniemu stosowaniu, ale mają pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi. Do tej grupy umów należą też dawniejsze umowy ratyfikowane bez udziału parlamentu, jeżeli dotyczyły one materii, objętych art. 89 ust. 1 (art. 241 ust. 1). Wszystkie umowy muszą pozostawać w zgodzie z konstytucją, a ochrona tej zgodności należy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1)¹⁰¹.

Ratyfikowane umowy międzynarodowe są, z mocy konstytucji, częścią krajowego porządku prawnego¹⁰². Z normy zawartej w przepisie art. 91 ust. 1

⁹⁹ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...* s. 122.

¹⁰⁰ Por. szerzej A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 577–607.

¹⁰¹ Por. M. Masternak-Kubiak, *Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa praw człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, t. I *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, pod red. M. Jabłońskiego, Warszawa 2010, s. 33–34.

¹⁰² Por. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. naukowy M. Kruk, Warszawa 1997, s. 11.

wynika zatem, że metodą obowiązywania ratyfikowanych umów międzynarodowych przyjętą przez ustawodawcę konstytucyjnego jest tzw. transformacja szczegółowa¹⁰³. Polega ona na dwuetapowym włączeniu normy prawa międzynarodowego. Pierwszym etapem jest zgoda państwa na włączenie norm prawnomiędzynarodowych zawartych w konkretnej umowie do prawa krajowego (ratyfikacja, przystąpienie), drugim zaś jest ich urzędowe ogłoszenie w Dzienniku Ustaw¹⁰⁴. Jednak ratyfikowane umowy międzynarodowe nie są sobie równe w hierarchii źródeł prawa. Umowa ratyfikowana za zgodą parlamentu ma pierwszeństwo w stosowaniu wobec ustawy (art. 91 ust. 2), zaś ratyfikowana bez takiej zgody – ma w stosowaniu pierwszeństwo tylko wobec aktów podustawowych pochodzących od centralnych organów państwowych (art. 188 pkt 3)¹⁰⁵. Ustawa ratyfikacyjna stanowi w ten sposób

¹⁰³ Por. szerzej R. Kwiecień, *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, PiP 1997, nr 4, s. 3 i n.

¹⁰⁴ Zostało to wyraźnie podkreślone w sentencji wyroku NSA z dnia 29 grudnia 1999 r. (I SA/Po 3057/98, ONSA 2001, nr 1, poz. 34): „Obowiązywanie traktatu na gruncie prawa międzynarodowego nie wystarcza do stosowania go przez sąd krajowy. Traktat powinien być nie tylko ratyfikowany, ale i ogłoszony w Dzienniku Ustaw (art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483)”. Zaś w uzasadnieniu sąd uznał, iż „[...] Obowiązek ogłoszenia ratyfikowanej umowy międzynarodowej w dzienniku promulgacyjnym jest niezbędnym i konstytucyjnym warunkiem włączenia jej do krajowego porządku prawnego [...] Momentem zasadniczym dla każdej umowy międzynarodowej jest jej wejście w życie. Dopiero od tej chwili umowa staje się aktem pełnoprawnym i z tą chwilą państwo, które wyraziło zgodę na związanie się umową, może powoływać się na prawa wynikające dla niego z umowy międzynarodowej oraz zobowiązane jest do wykonywania ciężących na nim zgodnie z umową obowiązków [...]”. Także w postanowieniu z 11 kwietnia 2000 r. (Akz 52/00, OSA 2000 r., nr 10, poz. 71), Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, że: „Konwencja o przekazywaniu osób skazanych sporządzona w Strasburgu w dniu 21 marca 1983 r. została przez Polskę ratyfikowana i ogłoszona w stosownym dzienniku promulgacyjnym i ma ona moc prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej z wszystkimi konsekwencjami, łącznie z prawem Ministra Sprawiedliwości do określenia trybu *exequatur* w konkretnej sprawie”.

¹⁰⁵ SN w wyroku z 29 listopada 2000 r. (I PKN 107/00, OSNAP 2001 r., nr 5, poz. 162) uznał, iż nie może zastosować w sporze umowy z 30 stycznia 1990 r. zawartej

element transformacji umowy do prawa wewnętrznego oraz może być uznana za formę stanowienia prawa¹⁰⁶. Ratyfikowana umowa międzynarodowa współtworzy w ten sposób system prawa w państwie, ponieważ została przekształcona w prawo krajowe na mocy działalności organów państwowych, w celu wypełnienia wiążących państwo zobowiązań międzynarodowych. Obowiązuje w systemie prawa, jako akt o randze prawa krajowego – stanowi część krajowego porządku prawnego.

Kierując się zasadą przestrzegania przez RP wiążącego prawa międzynarodowego, Konstytucja rozstrzygnęła problem obowiązywania umów międzynarodowych, ratyfikowanych pod rządami poprzednich konstytucji. Na podstawie art. 241 ust. 1 przepisów przejściowych i końcowych umowy ratyfikowane dotychczas przez RP na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw stanowią część prawa krajowego porządku prawnego i uznaje się je za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Przepis art. 241 ust. 1 ma charakter dostosowujący. Za jego pośrednictwem dokonano czynności konwencjonalnej polegającej na przekształceniu niektórych umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie prostym w umowy ratyfikowane w trybie złożonym, czyli na przyznaniu pewnym

między rządem RP a rządem RFN o oddelegowaniu pracowników polskich do realizacji umowy o dzieło, ponieważ w świetle „[...] art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe, zaś umowa międzyrządowa z 31.01.1990 r. nie została ratyfikowana. W konsekwencji tego nie ma też do niej zastosowania zasada z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą 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. Ponieważ umowa międzyrządowa z 31 stycznia 1990 r. nie została ratyfikowana to wobec tego nie stanowi części krajowego porządku prawnego w pojęciu art. 91 ust. 1 Konstytucji RP[...]”.

¹⁰⁶ Por. R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle projektu Konstytucji RP*, PS 1997, nr 1, s. 42–43.

umowom statusu w krajowym systemie prawa, jaki przysługiwałby im ze względu na cechy oryginalne przez nie posiadane (reklasyfikacja)¹⁰⁷.

Przekształcenie formalne dotyczyło wszystkich wcześniej ratyfikowanych umów, w tym także tych z okresu międzywojennego. Umowa objęta zakresem art. 241 ust. 1 ma taką samą rangę w krajowym porządku prawnym jak umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Ustrojodawca niejako „przekształcił” umowy międzynarodowe, o których mowa w tym przepisie, niezależnie od czasu, w którym zostały zawarte, w umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie. Zatem celem tej regulacji konstytucyjnej jest zrównanie wszystkich najważniejszych umów międzynarodowych co do ich pozycji w prawie wewnętrznym niezależnie od tego, jaka procedura została zastosowana dla ich ratyfikacji¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Por. M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010, s. 84.

¹⁰⁸ SN w wyroku z dnia 16 stycznia 1998 r. (II CKN 855/97, OSNC 1998 r., nr 9, poz. 142), przyjął, że: „Zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji – przyp. red. Określiła to dopiero Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 91, który stanowi, że 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 (ust. 1), a umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 Konstytucji) ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (ust. 2). Treść tego przepisu pozwala przyjąć, że od chwili jego wejścia w życie obejmuje on wszystkie do tej pory ratyfikowane umowy międzynarodowe. W odniesieniu zaś do wspomnianej na wstępie Konwencji pozwala przyjąć, że stanowi ona część krajowego porządku prawnego i jest stosowana bezpośrednio z tym zastrzeżeniem, że poszczególne postanowienia Konwencji dotyczące cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka powinny być wykładane i stosowane z uwzględnieniem postanowień, wiążącej również Polskę, Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie

Włączając ratyfikowane umowy międzynarodowe do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i przyznając niektórym z nich pierwszeństwo przed ustawami, ustrojodawca założył, że niektóre postanowienia wcześniejszych umów międzynarodowych mogą być niezgodne z obowiązującą Konstytucją. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy stanowi niebezpieczeństwo dla spójności systemu prawnego. Art. 241 ust. 2 Konstytucji nakazuje Radzie Ministrów przedłożyć Sejmowi wykaz wszystkich umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją¹⁰⁹. Ze względu na zasadę podziału władz oraz konstytucyjny tryb zawierania i wypowiedzania umów, taki wykaz ma dla Sejmu charakter wyłącznie informacyjny. Przepis ten wskazuje, że obowiązkiem Sejmu i rządu jest doprowadzenie do stanu zgodności zobowiązań międzynarodowych z ustawą zasadniczą, co wynika z art. 8 i art. 9 Konstytucji. Nie można traktować procedury określonej w art. 241 ust. 2 jako odstępstwa od ogólnej zasady związania Polski jej zobowiązaniami międzynarodowymi, bo owo doprowadzenie do stanu zgodności powinno być dokonywane działaniami pozostającymi w zgodzie z prawem międzynarodowym¹¹⁰. Mechanizm dostosowawczy art. 241 ust. 1 został skonstruowany po to, aby zniwelować niemające racjonalnego uzasadnienia,

Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526)”. Por. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Sędzia krajowy...* s. 122.

¹⁰⁹ Rada Ministrów przedłożyła, w dniu 23 września 1999 r., „Informację w sprawie przeglądu zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.” (druk nr 1413). Przedmiotem przeglądu uczyniono nie wszystkie umowy międzynarodowe zawierające postanowienia niezgodne z konstytucją, lecz umowy ratyfikowane w latach 1990–1997 na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie oraz wcześniejsze ratyfikowane przez Polskę na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych. Moim zdaniem rząd mylnie zinterpretował postanowienia art. 241 ust. 2, uznając, że ten przepis jest konsekwencją art. 241 ust. 1 i pełni wobec niego funkcję służebną, czyli nakazuje przedłożyć Sejmowi wykaz nie wszystkich umów, ale tych, które z mocy art. 241 ust. 1 zostały „przekształcone” w umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie.

¹¹⁰ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 241 Konstytucji...*, s. 7

a istniejące wyłącznie ze względów formalnych, zróżnicowanie mocy prawnej przedkonstytucyjnych umów międzynarodowych¹¹¹.

Przedmiotem badania, co stanowi art. 241 ust. 2 jest wyłącznie treść (materia) postanowień umów międzynarodowych, a nie dochowanie procedury ich zawierania czy ratyfikowania. Wyraz „postanowienie” wskazuje, że chodzi tu tylko o kontrolę materialną, czyli ustalenie, czy treści zawarte w umowach międzynarodowych nie pozostają w sprzeczności z Konstytucją. Obowiązek nałożony na Radę Ministrów jest niezależny od kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188).

2. W Konstytucji zróżnicowano skuteczność umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Zgodnie z postanowieniami art. 91 ust. 2 „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”¹¹². Przepis ten stanowi potwierdzenie a zarazem skonkretyzowanie zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego, jak również kreuje konstytucyjną zasadę domniemania zgodności prawa krajowego z prawem międzynarodowym¹¹³. Jest to przepis o charakterze *lex specialis* wobec zasady wyrażonej w art. 9. Wykładnia normy zawartej w art. 91 ust. 2 prowadzi do wniosku, że tylko umowy ratyfikowane na podstawie uprzedniego upoważnienia wyrażonego w ustawie, wymienione enumeratywnie

¹¹¹ Por. M. Laskowska, *Dostosowanie prawa...*, s. 89.

¹¹² Stwierdzenie „nie dają się pogodzić” może budzić pewne wątpliwości. Skoro w Konstytucji określenie „nie da się pogodzić” występuje przy określeniu relacji między ustawą a umową międzynarodową, to można się zastanowić, czy chodzi tu o zwykłą kolizję, czy nie. Por. B. Liżewski, *Zwyczaj międzynarodowy i powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego w polskim systemie źródeł prawa*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G IUS*, vol. XLVI, Lublin 1999, s. 158–159.

¹¹³ Por. C. Banasinski, *Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2, s. 15–16.

w art. 89 ust. 1 pkt 1–5 i art. 90 ust. 2, oraz umowy, które zostały ratyfikowane przed wejściem w życie konstytucji w zakresie dotyczącym spraw określonych w art. 89 ust. 1 będą mieć konstytucyjnie zagwarantowane pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się z nią tej umowy pogodzić. Z postanowień art. 91 ust. 2 wynika jasno, że ratyfikowane umowy międzynarodowe, (jako źródła prawa) dzielą się na dwie kategorie, a mianowicie mające wyższą moc prawną niż ustawy (umowy „ponadustawowe”) i o mocy niższej niż ustawy (umowy „podustawowe”). Na tym tle powstaje pytanie jak należy pojmować konstytucyjny zwrot „umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą”. Czy to oznacza, że w przypadku kolizji ustawy z taką umową ustawa nie ma mocy obowiązującej, czy też, że nie można jej zastosować w konkretnym przypadku? Zdaniem K. Działocha „pierwszeństwo przed daną ustawą umowy mają mieć tylko wtedy, «jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową», tzn. w sytuacji niezgodności przepisów ustawy z umową międzynarodową”¹¹⁴. Bez wątplenia „pierwszeństwo” oznacza, iż ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowa międzynarodowa jest, w hierarchii źródeł prawa, aktem wyższego rzędu niż ustawa¹¹⁵. Pozycja prawna takich umów w krajowym porządku prawnym podlega

¹¹⁴ K. Działocha, *Komentarz do artykułu 91 Konstytucji RP...* s. 5.

¹¹⁵ W wyroku NSA z 29.12.1999 r. (I SA/Po 3057/98), sąd stwierdził, że: „W konstytucyjnym porządku prawnym ratyfikowane umowy międzynarodowe są usytuowane poniżej Konstytucji, z którą powinny być zgodne. Skuteczność samych umów międzynarodowych względem pozostałych źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce jest uzależniona od trybu ich ratyfikacji. Umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Prezydenta za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 Konstytucji) i ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw (art. 88 ust. 3 Konstytucji) mają moc prawną ustawy. Jednakże gdy ustawy nie da się pogodzić z taką umową międzynarodową, zgodnie z art. 91 ust. 2 przepisów kolizyjnych Konstytucji umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą. Natomiast umowy ratyfikowane bez upoważnienia ustawy w razie kolizji norm ustępują skutecznością ustawie, ale mają pierwszeństwo przed innymi aktami prawnymi”.

ochronie ze strony Trybunału Konstytucyjnego, który ma kompetencję orzekania o zgodności ustaw z umowami ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 188 pkt 2). Zatem kolejność źródeł prawa powszechnie obowiązującego powinna być następująca: konstytucja, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie.

Źródłem prawa o charakterze powszechnie obowiązującym są umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Prezydenta na podstawie wniosku Rady Ministrów, bez potrzeby wyrażania zgody w formie ustawy. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹¹⁶ wskazuje, że chodzi tu o umowy, które bądź same przewidują wymóg ratyfikacji lub też ratyfikację „dopuszczają”, a „szczególne okoliczności to uzasadniają” (art. 12 ust. 2).

3. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, dla obowiązywania umowy międzynarodowej nie ma znaczenia, czy tekst został podany do publicznej wiadomości. Publikacja wewnętrzna odgrywa istotną rolę jedynie na obszarze konkretnego państwa. Ratyfikacja (przystąpienie, zatwierdzenie) umowy międzynarodowej jest aktem wewnętrznym i nie wywołuje skutków bezpośrednich w sferze prawa międzynarodowego.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W ust. 2 art. 88 Konstytucja stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Tą ustawą jest ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹¹⁷. Ustawa ta określa

¹¹⁶ Dz. U. nr 39, poz. 443 z późn. zm.

¹¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172 z późn. zm. W przypadku umów ratyfikowanych art. 18 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych stanowi, że są one ogłaszane niezwłocznie, wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi. Zdaniem R. Balickiego i A. Preisnera ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych potwierdziła istnienie obowiązku ogłoszenia aktu prawnego, co jest jedynie

zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych. Jedynie zasady ogłaszania umów międzynarodowych oraz układów zbiorowych pracy określają inne ustawy. Instytucję publikacji umów międzynarodowych regulują przepisy ustawy o umowach międzynarodowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych¹¹⁸.

Konstytucja RP przewiduje w art. 88 ust. 3, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wdrożoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw, natomiast zasady ogłaszania innych umów określa ustawa.

Według art. 91 ust. 1 Konstytucji RP: „ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba, że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. Otwarty jednak pozostaje problem, czy art. 91 ust. 1 dotyczy wszystkich ratyfikowanych umów, czy też tylko tych z nich, których ratyfikacja nastąpiła na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Uważam, że wykładnia językowa tego przepisu oraz jego porównanie z treścią art. 91 ust. 2 skłania do przyjęcia pierwszej propozycji. Wymóg ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obejmuje wszystkie ratyfikowane umowy międzynarodowe, bez względu na tryb ratyfikacji¹¹⁹. Ogłoszenie ratyfikowanej umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw

konsekwencją art. 88 ust. 1 Konstytucji. Rozciągnęła jednak ten obowiązek na wszystkie akty normatywne, a nie tylko ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Por. R. Balicki, A. Preisner, *Ogłaszanie aktów normatywnych. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. W 15 lat po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. A. Bałabana, J. Ciapały i P. Mijała, Szczecin 2013, s. 150.

¹¹⁸ Dz. U. nr 79, poz. 891.

¹¹⁹ Por. *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, opracowanie zespołu Rady Legislacyjnej pod przewodnictwem prof. A. Wasilkowskiego, PL 1997, nr 3, s. 118–119. Por. też wyrok NSA z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. I GSK 1076/07, LEX 575476.

jest bowiem konstytucyjnym warunkiem włączenia jej do krajowego porządku prawnego¹²⁰.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o umowach międzynarodowych, ratyfikowana umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi oraz umowa, o której jest mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy, o ile stanowi umowę wykonawczą w stosunku do ratyfikowanej umowy lub ją zmienia, jest ogłaszana niezwłocznie wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi w Dzienniku Ustaw (art. 18 ust. 1). Ogłoszenie w Dzienniku Ustaw umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią

¹²⁰ Zostało to wyraźnie podkreślone w sentencji wyroku NSA z dnia 29 grudnia 1999 r. (I SA/Po 3057/98, ONSA 2001, nr 1, poz. 34): „Obowiązki traktatu na gruncie prawa międzynarodowego nie wystarcza do stosowania go przez sąd krajowy. Traktat powinien być nie tylko ratyfikowany, ale i ogłoszony w Dzienniku Ustaw (art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483)”. Zaś w uzasadnieniu sąd uznał, iż „[...] Obowiązek ogłoszenia ratyfikowanej umowy międzynarodowej w dzienniku promulgacyjnym jest niezbędnym i konstytucyjnym warunkiem włączenia jej do krajowego porządku prawnego [...] Momentem zasadniczym dla każdej umowy międzynarodowej jest jej wejście w życie. Dopiero od tej chwili umowa staje się aktem pełnoprawnym i z tą chwilą państwo, które wyraziło zgodę na związanie się umową, może powoływać się na prawa wynikające dla niego z umowy międzynarodowej oraz zobowiązane jest do wykonywania ciężących na nim zgodnie z umową obowiązków [...]”. Także w postanowieniu z 11 kwietnia 2000 r. (Akz 52/00, OSA 2000 r., nr 10, poz. 71), Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, że: „Konwencja o przekazywaniu osób skazanych sporządzona w Strasburgu w dniu 21 marca 1983 r. została przez Polskę ratyfikowana i ogłoszona w stosownym dzienniku promulgacyjnym i ma ona moc prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej z wszystkimi konsekwencjami, łącznie z prawem Ministra Sprawiedliwości do określenia trybu *exequatur* w konkretnej sprawie”. „Przed organami państwa, z którym wiąże Polskę umowa międzynarodowa nieogłoszona lub nienależycie ogłoszona w Polsce, obywatel polski nie skorzysta z takiej ochrony i poniesie konsekwencje wynikające z wejścia w życie danej umowy (i odpowiednio – konsekwencje utraty mocy przez daną umowę). Będzie mógł oczywiście dochodzić odszkodowania od polskich organów odpowiedzialnych za prawidłowe ogłoszenie danej umowy, ale podkreślimy, że demokratyczne państwo prawne nie powinno zastawiać tego typu pułapek”. K. Wierczyńska, G. Wierczyński, *Ogłaszanie umów międzynarodowych jako warunek ich bezpośredniego stosowania - kilka uwag na marginesie polskiej praktyki*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 3, s. 5-23.

zgoda wyrażoną w ustawie następuje na podstawie zarządzenia Prezydenta RP. Zarządzenie to nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 7).

Ogłoszenie innej niż ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowy zarządza Prezydent RP na wniosek ministra spraw zagranicznych. W Dzienniku Ustaw zamieszcza się tekst dokumentu ratyfikacyjnego, polski tekst umowy lub tekst tłumaczenia umowy na język polski, tekst umowy przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę sporządzono, oświadczeń rządowych o mocy obowiązującej umowy i uczestnictwie w niej innych stron, w tym tekstów zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów złożonych przez strony umowy międzynarodowej oraz innych dokumentów załączonych do umowy międzynarodowej lub ją uzupełniających (§ 11 ust. 1 rozporządzenia). W Dzienniku Ustaw powinny być zatem ogłaszane te wszystkie umowy, które dochodzą do skutku przez podpisanie, wymianę not itp. Ogłaszanie umów, o których jest mowa w art. 13 ust. 2 pkt 2 i 3, opiera się na założeniu, że wszystkie zmiany dotyczące umowy ratyfikowanej, bez względu na sposób ich przyjęcia, są ogłaszane w tym samym publikatorze, w którym została ogłoszona umowa, której zmiany dotyczą¹²¹.

Zasadniczo regulacja ogłaszania umów międzynarodowych jest bardzo syntetyczna, a lakoniczność tych unormowań może w praktyce nasuwać trudności interpretacyjne. Przykładem tego może być wyrok NSA z dnia 16 września 2004 r., sygn. OSK 247/04¹²², w którym NSA stwierdził, że sprawa ogłoszenia umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw RP, nie należy do działań organu administracji publicznej (akty, czynności), albowiem nie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a wobec tego w tych sprawach skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami

¹²¹ Por. M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 79–86.

¹²² ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 30.

administracyjnymi jest niedopuszczalna, także w przypadku bezczynności organu w tych sprawach. Sąd stwierdził, że niezależnie od tego, czy akt urzędowego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawy lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej uznamy za końcowy etap procesu stanowienia prawa, czy też za czynność organu władzy wykonawczej polegającą na promulgacji, to fakt zaniechania wystąpienia z wnioskiem o ogłoszenie w Dzienniku Ustaw ratyfikowanej umowy międzynarodowej nie podlega właściwości sądu administracyjnego¹²³.

4. Konstytucja RP uzależnia zakres mocy prawnej umów międzynarodowych od trybu ich zawierania oraz od stopnia ingerencji umowy w sferę ustawodawstwa. Ustawa zasadnicza nie określiła natomiast wprost mocy prawnej umowy międzynarodowej ratyfikowanej bez uprzedniej ustawowej zgody w systemie źródeł prawa¹²⁴. Uznać zatem należy, że miejsce takiej umowy jest po ustawie, ale przed aktami podustawowymi, o czym świadczy wymienienie ich w art. 87 ust. 1 przed rozporządzeniami oraz przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa badania zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (art. 188 pkt 3). Z kolei art. 9 sugerowałby pierwszeństwo wszystkich umów przed ustawami. Taka sytuacja powoduje rozbieżność poglądów wśród przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego i konstytucyjnego, co do rangi ratyfikowanych umów międzynarodowych¹²⁵.

¹²³ Por. M. Masternak-Kubiak, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2004 r. (sygn. akt OSK 250/04)*, PS 2005, nr 1.

¹²⁴ Z punktu widzenia prawa międzynarodowego zróżnicowanie mocy prawnej umów ze względu na tryb ich zawierania nie ma znaczenia, ponieważ wszystkie umowy chroni zasada prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*. Por. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych...* s. 122.

¹²⁵ Analiza postanowień art. 87 i art. 188 pkt 2 Konstytucji prowadzi K. Wójtowicza do wniosku, że umowy ratyfikowane bez udziału parlamentu ustępują ustawom. Por. K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...* s. 110. Z takim poglądem nie zgadza się A. Wyrozumska, która uważa, że najniższym miejscem

Umowy międzynarodowe ratyfikowane z trybie uproszczonym mają prymat tylko w stosunku do aktów normatywnych podporządkowanych ustawie, natomiast nie można mówić o ich równorzędności z ustawami¹²⁶. Dlatego też umowy ratyfikowane bez udziału parlamentu, jako potencjalnie nie ingerujące w sferę „spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy”, korzystają jedynie z pierwszeństwa wobec aktów („przepisów prawa”) niższych od ustawy, wydawanych przez centralne organy państwowe. Praktyka pokazuje, że ratyfikacja bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie dotyczy wąskiej kategorii umów. Konstytucja wyznacza im jednak szczególne miejsce w systemie prawa – po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowią część krajowego porządku prawnego. Można jednak mieć wątpliwości, czy w świetle zasady zobowiązującej RP do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, podział na umowy ratyfikowane za zgodą parlamentu i ratyfikowane bez takiej zgody nie ulega osłabieniu. Jeżeli ustawa naruszałaby umowę ratyfikowaną bez upoważnienia ustawowego, to byłoby to rów-

w hierarchii aktów prawnych zajmowanych przez umowy ratyfikowane jest pozycja odpowiadająca pozycji ustawy. Nawet to miejsce wydaje się być generalnie uważane za zbyt niskie dla umów. Podkreśla, że sądy wielu państw, tak jak sądy niemieckie czy amerykańskie, czynią bowiem wszelkie wysiłki, aby zapewnić skuteczność wcześniejszemu traktatowi sprzecznemu z późniejszą ustawą, stosując jeszcze jedną zasadę, zgodnie z którą nie można domniemywać, że ustawa uchwalona była przez parlament z zamiarem naruszenia zobowiązań międzynarodowych państw, o ile taki zamiar nie został jasno wyrażony i o ile inaczej nie da się pogodzić konfliktu między ustawą a umową. Wydaje się, że czekać nas będzie to samo, zwłaszcza, że danie pierwszeństwa późniejszej ustawie rodzi nieuchronny konflikt z normą konstytucyjną ujętą w art. 9 Konstytucji. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...* s. 599–607.

¹²⁶ Por. R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. naukowy M. Kruk, Warszawa 1997, s. 34; M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 123. Odmienny pogląd prezentuje W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...* s. 113.

noznaczne z nieprzestrzeganiem przez Polskę zobowiązań międzynarodowych i jednocześnie stanowiłoby naruszenie Konstytucji.

W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. sygn. K 33/02¹²⁷ Trybunał Konstytucyjny przyjął, że tzw. umowy republikańskie zawarte przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w dniu 9 września 1944 r. z Rządem Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR oraz w dniu 22 września 1944 r. z Rządem Litewskiej SRR, nie mogą być podstawą do bezpośrednich roszczeń odszkodowawczych od państwa polskiego. Nie zostały one bowiem zawarte przez suwerenne państwo i nigdy nie weszły do wewnętrznego obrotu prawnego, ponieważ nie były ratyfikowane i opublikowane (co jest jedną z przesłanek ich skuteczności w prawie wewnętrznym). W kwestiach dotyczących rekompensat za mienie pozostawione przez przesiedleńców odsyłały do prawa krajowego. Jednak trzeba mieć na względzie, że wymóg publikacji umów w Dzienniku Ustaw nie może być w żadnym razie zastąpiony jedynie przez przywołanie faktu zawarcia tych umów, kłóciłoby się to bowiem z istotą i celem takiego wymagania, stanowiącego niezbędną przesłankę formalną obowiązywania tych aktów w wewnętrznym porządku prawnym państwa. Przyjęcie, że umowy, które nie zostały ratyfikowane i opublikowane, nie należą do źródeł powszechnie obowiązującego prawa – nie są częścią krajowego porządku prawnego i nie mogą być bezpośrednio stosowane – godzi w konstytucyjną zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego i stawia pod znakiem zapytania dobrą wiarę Polski jako partnera umów międzynarodowych zawartych w innej formie niż ratyfikacja. Trzeba przecież pamiętać, że w świetle prawa międzynarodowego umowy takie nie różnią się w istotny sposób od tych wymagających ratyfikacji. Prawo międzynarodowe nie uzależnia mocy prawnej umów od trybu ich uprawomocnienia się. Należy przyjąć, że umowy takie funkcjonują w prawie polskim jako źródła zewnętrzne. Konsekwencją takiego ich usytuowania jest to, że do uzyskania skuteczności

¹²⁷ OTK 2002, nr 7A, poz. 97.

w prawie krajowym muszą zostać transponowane lub transformowane do prawa krajowego poprzez akty tego prawa. Stosując tylko to, co ogłoszono w dzienniku urzędowym, sądy wypaczałyby prawo międzynarodowe i naruszałyby art. 9 Konstytucji. Pamiętajmy, że wiąże on także sądy, a ponadto zobowiązuje do przestrzegania umów wiążących (tj. w takim zakresie, w jakim one wiążą)¹²⁸.

W porządku prawnym RP funkcjonują również umowy międzynarodowe wiążące państwo wskutek zatwierdzenia przez rząd lub ministrów, podpisania bądź wymiany dokumentów tworzących umowę (umowy nieratyfikowane). Z natury rzeczy umowy takie wpływają w ograniczonym stopniu na stosunki wewnątrzpaństwowe, dlatego ustrojodawca odmówił im charakteru źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Jak każda umowa międzynarodowa, tak i ta wiąże państwo, jednak jej obowiązywanie rozciąga się jedynie na jednostki organizacyjnie podległe organowi, który daną umowę zawarł. Mają one w prawie polskim status aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. W konsekwencji nie mogą „stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Umowa taka stanowi tylko zobowiązanie międzynarodowe państwa. Potwierdza to wyrok Sądu Najwyższego z 29 listopada 2000 r., I PKN 107/00¹²⁹, w którym sąd uznał, iż nieratyfikowana umowa między rządem Polski a rządem Niemiec o oddelegowaniu pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło, sporządzona w Bonn 31 stycznia 1990 r. nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa oraz nie stanowi części krajowego porządku prawnego w rozumieniu art. 91 ust. 1. Nieratyfikowane umowy międzynarodowe podlegają kontroli sądowej i Trybunału Konstytucyjnego (jako przepisy

¹²⁸ Por. M. Masternak-Kubiak, *Glosa do wyroku TK z dnia 19 grudnia 2002, K 33/02 (kwestia mocy wiążącej tzw. umów republikańskich)*, PiP 2003, nr 6, s. 122; R. Kwiecień, *Charakter prawny i znaczenie umów repatriacyjnych z 9 i 22 września 1944 roku*, PS 2005, s. 9–21; K. Michniewicz-Wanik, *Mienie za-bużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń*, Wrocław 2008, s. 38–45.

¹²⁹ OSNAP 2001 r., nr 5, poz. 162.

prawa wydawane przez centralne organy państwowe), co do ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym, czyli muszą być temu prawu podporządkowane. Warto przy tej okazji zauważyć, że w art. 188 pkt 1 Konstytucji stanowi się, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, bez zastrzeżenia, że chodzi tylko o umowy ratyfikowane. Można zatem wnioskować, że w przypadku oceny konstytucyjności badaniu przez TK podlegają wszelkie umowy międzynarodowe, a zatem również i te, które nie podlegają ratyfikacji (nie zostały poddane ratyfikacji), pomimo że nie zostały one zaliczone *expressis verbis* do źródeł prawa w rozdziale III Konstytucji.

5. Określając katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, Konstytucja pominęła nie tylko nieratyfikowane umowy, ale również pozaukładowe normy prawa międzynarodowego, czyli zwyczaj międzynarodowy oraz zasady prawa międzynarodowego. Oznacza to, że nie inkorporowano bezpośrednio do porządku krajowego w sposób wyraźny całego prawa międzynarodowego¹³⁰. Potwierdza to treść art. 87, gdzie wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego znalazły się jedynie ratyfikowane umowy międzynarodowe włączone do prawa wewnętrznego na zasadzie transformacji. Z woli ustrojodawcy ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się jej pogodzić z ustawą.

Przyjęcie koncepcji zamkniętego systemu źródeł prawa prowadzi do wniosku, że ustawodawca konstytucyjny świadomie nie zaliczył do katalogu źródeł prawa innych niż ratyfikowane umowy norm prawa międzyna-

¹³⁰ Por. R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie...* s. 19.

wego Wydaje się jednak, że dopuścił inne, niż jednostronne akty prawodawcy i umowy – fakty prawotwórcze. Wniosek ten w odniesieniu do faktów prawotwórczych o pochodzeniu międzynarodowym wynika z tego, że jeśli wobec norm traktatowych i stanowiska doktryny ustrojodawca chciałby zmienić stanowisko to, świadom konsekwencji międzynarodowych, musiałby te fakty w Konstytucji jednoznacznie wykluczyć. Zdaniem S. Wronkowskiej twórca konstytucji może zdecydować, że w systemie obowiązują jakieś normy inne np. normy prawa naturalnego, normy sformułowane w konwencjach międzynarodowych, normy zwyczajowe czy zasady współżycia społecznego¹³¹. O tym, że fakty prawotwórcze są źródłem prawa w RP przesądza judykatura, jak i praktyka państwa wskazująca na uznanie zwyczaju przez organy stosujące prawo. Nie jest zatem zasadne przyjmowanie, że konstytucja tworzy zamknięty katalog źródeł prawa, gdy dopuszcza więcej niż dwie formy tworzenia prawa. Konstytucja zamknęła jedynie system źródeł prawa stanowionego w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że Konstytucja RP nie zamyka katalogu „źródeł prawa” rozumianych jako: (a) zespół czynników (a wśród nich wartości), które wpływają na to, że przepisy prawne mają taką a nie inną treść (tzw. materialne lub funkcjonalne źródła prawa) i nie wypowiedzi się jednoznacznie, czy wyklucza któryś z czterech podstawowych (b) faktów tworzących prawo (takich jak stanowienie, umowa, kształtowanie się norm prawa zwyczajowego, precedensy prawotwórcze), choć niewątpliwie za podstawowy fakt tworzący prawo ustawa zasadnicza uznaje stanowienie norm, a w konsekwencji za podstawowy rezultat faktów prawotwórczych – akty normatywne¹³². Również K. Działocha przyjmuje, że: „[...] katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa obejmuje prócz ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymienionych w art. 87 ust. 1, także inne elementy systemu źródeł prawa

¹³¹ Por. S. Wronkowska, *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita” z 7 VII 1998 r.

¹³² Por. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r. ... *ibidem*, s. 142; Por. szerzej S. Wronkowska, *op. cit.*

międzynarodowego. Różna konstytucyjna podstawa prawna i różna metoda włączenia ich w system prawa stosowanego w Polsce nie powinna stanowić przeszkody dla takiej konkluzji. Praktyka stosowania art. 9 wykaże, czy i w jakim stopniu w procesie wykładni i stosowania prawa przepis ten stanowić będzie podstawę odwoływania się do innych niż ratyfikowane umowy międzynarodowe źródeł prawa międzynarodowego¹³³. Można zatem przyjąć, że zwyczaj międzynarodowy jest uwzględniony *implicite* jako źródło prawa w art. 9 Konstytucji.

Pozostaje jednak pytanie o rangę innych niż ratyfikowane umowy międzynarodowe źródeł prawa międzynarodowego. Można przyjąć, że mają one rangę równą ustawie, jeżeli dotyczą materii ustawowych, np. są podstawą dla praw i wolności jednostki. Jednak w razie kolizji z ustawą, przy zastosowaniu reguł kolizyjnych, ustawa mogłaby przeważać. Wynika zatem, że źródła te powinny mieć rangę ponadustawową¹³⁴. Zdaniem B. Banaszaka: „Zgodne z logiką Konstytucji i z postanowieniami jej art. 9 jest tylko rozwiązanie uznające pierwszeństwo przed ustawami zarówno zwyczaju międzynarodowego, jak i zasad ogólnych prawa międzynarodowego. W ten sposób wszystkie trzy źródła prawa międzynarodowego mają w prawie polskim tę samą rangę co wynika [...] jednoznacznie z dyspozycji art. 9 Konstytucji RP¹³⁵”.

¹³³ K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP...* s. 5–6.

¹³⁴ „Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z trudności w ustalaniu treści norm zwyczajowych prawa międzynarodowego, z nieprzygotowania sądów i innych organów stosujących prawo do takiego zadania itd. Można mieć obawy, czy [...] przepis konstytucyjny o pierwszeństwie (w wypadku konfliktu) omawianych tu norm przed ustawami nie byłby w praktyce przepisem fasadowym”. A. Wasilkowski, *Prawo międzynarodowe a prawo krajowe w przyszłej Konstytucji RP*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, pod red. K. Działochoy i A. Preisnera, Wrocław 1995, s. 115.

¹³⁵ B. Banaszak, *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna–prawo–praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 365.

Zobowiązanie do przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego ma charakter deklaracji, która została skonkretyzowana w dalszych szczegółowych przepisach konstytucyjnych dotyczących rangi norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym (rozdz. III). Dlatego też o tym, czy prawo międzynarodowe posiada konstytucyjną gwarancję poszanowania decydują przepisy określające *expressis verbis* relację źródeł prawa międzynarodowego do źródeł prawa krajowego oraz jego skuteczność w prawie wewnętrznym. Umieszczenie przepisów normujących tę kwestię w rozdziale traktującym o źródłach prawa ma ten skutek, iż nie jest możliwe jednoznaczne określenie relacji między aktami stanowienia prawa a wytworami faktów prawotwórczych jakimi są zwyczaje¹³⁶. Na pewno zasada przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego jest przydatna przy rozstrzyganiu sporów na tle stosowania zwyczaju międzynarodowego, czy powszechnych zasad prawa w stosunkach wewnątrzpaństwowych, natomiast nie determinuje ich rangi w konstytucyjnym systemie źródeł prawa.

Na prawo międzynarodowe składają się nie tylko umowy międzynarodowe, ale także zwyczaje międzynarodowe, powszechnie uznane zasady prawa, uchwały organizacji międzynarodowych. O tych źródłach Konstytucja wprost nie stanowi. Przyjmuje się, że postanowienia art. 9 mogą stanowić *implicite* podstawę obowiązywania innych niż umowy źródeł prawa międzynarodowego. Zwracano uwagę, że „RP przestrzega w swych stosunkach wewnętrznych prawa, które ją wiąże w stosunkach międzynarodowych, co jest przede wszystkim deklaracją respektowania także niepisanego zwyczajowego prawa międzynarodowego”¹³⁷. Regulacje zawarte w art. 9 tylko wtedy

¹³⁶ Por. C. Banasiński, *Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2, s. 8.

¹³⁷ *Opinia o jednolitym projekcie Konstytucji RP uchwalonym w dniu 16 stycznia 1997 r. przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego*, „Nauka” 1997, nr 3, s. 20. Por. K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały*

mają sens, jeśli oznaczają obowiązywanie prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym. Przecież zgodnie zasadą przyjętą w prawie międzynarodowym państwo nie może powoływać się na swoją konstytucję celem uchylenia się od zobowiązań jakie nakłada na nie prawo międzynarodowe.

Konstytucyjna zasada poszanowania prawa międzynarodowego zawarta w art. 9 Konstytucji oznacza, że obowiązkiem RP jest wypełnienie, w dobrej wierze, zobowiązań ciążących na państwie, jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego. Wskazuje ona również, iż Polska jest państwem prawa dotrzymującym swoich zobowiązań ujętych w wiążących normach międzynarodowych. Na mocy recepcji w formie powtórzenia określone materie prawnomiędzynarodowe uzyskały rangę konstytucyjną. Taką metodą posłużył się ustawodawca konstytucyjny w rozdziale II konstytucji dotyczącym wolności, praw, i obowiązków człowieka i obywatela, gdzie odzwierciedlono standardy międzynarodowe zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1948 r., Paktach Praw Człowieka z 1966 r., czy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. Do wiążących RP bądź ratyfikowanych umów międzynarodowych konstytucja odsyła bezpośrednio w następujących sprawach: praw mniejszości narodowych do zachowania i rozwoju języka gwarantowanych im w ratyfikowanych umowach międzynarodowych (art. 27), przyznania cudzoziemcowi statusu uchodźcy zgodnie z umowami międzynarodowymi (art. 56 ust. 2), ograniczenia zakresu wolności związkowych dopuszczalnego w umowach międzynarodowych (art. 59 ust. 4)¹³⁸, podjęcie przez Sejm

XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Nałęczów, 1–3 czerwca 2000 r., red. M. Granat, Lublin 2000, s. 67–69.

¹³⁸ W szczególności ograniczenia wolności zrzeszania się czy innych wolności związkowych (rokowania, zawieranie układów, strajk) mogą podlegać tylko takim ograniczeniom, które są przewidziane w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Umowa zatem wyznacza zakres ograniczenia wolności związkowych. Por. L. Florek, *Międzynarodowe źródła prawa pracy*, [w:] *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000, s. 65.

uchwały o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 116 ust. 2), użycia sił zbrojnych poza granicami RP, pobytu i przemieszczania przez terytorium RP obcych wojsk na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 117), wprowadzenia stanu wojennego m.in. „gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji” (art. 229)¹³⁹. Jak widać ustrojodawca raz odwołuje się generalnie do umów międzynarodowych, a drugi raz do węższej kategorii umów ratyfikowanych. Jednak gdy chodzi o prawa i wolności jednostki to trzeba zwrócić uwagę na fakt, że art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Zatem jeżeli Konstytucja odsyła w tych materiach do umowy międzynarodowej, to chodzi o umowę ratyfikowaną i to za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Taka konstatacja wydaje się właściwa z punktu widzenia ochrony praw jednostki oraz przyjętego systemu źródeł prawa¹⁴⁰.

3. Stosowanie prawa międzynarodowego

1. Konstytucja stanowi wprost, że tylko opublikowana w Dzienniku Ustaw, ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Mówiąc o stosowaniu prawa międzynarodowego mam na myśli sytuacje, w których dany organ dla wydania rozstrzygnięcia musi oprzeć się na jednoznacznie brzmiącej regule, której obowiązywanie uzasadnia poprzez

¹³⁹ Por. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 117–118.

¹⁴⁰ Por. W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 131.

wskazanie normy prawa międzynarodowego i dopuszczalnych reguł wykładni.

Wynikiem stosowania prawa jest akt stosowania, który ma postać normy konkretnej i jednostkowej. Bezpośrednim skutkiem aktu stosowania prawa jest ustalenie stanu prawnego, co do którego istniały wątpliwości. Podstawą aktu stosowania prawa jest norma prawna należąca do systemu prawa obowiązującego¹⁴¹. W nieco szerszym ujęciu Z. Ziemińskiego stosowanie prawa zasadniczo związane jest z korzystaniem z upoważnień, których określona norma prawna udziela jakiemuś podmiotowi¹⁴².

Stosowanie prawa międzynarodowego w przyjętym na wstępie znaczeniu polega zatem na wydawaniu aktów indywidualnych i konkretnych bezpośrednio na podstawie normy prawnomiędzynarodowej, tzn. bez potrzeby jej rozwinięcia i konkretyzacji w drodze aktu prawa wewnętrznego. Natomiast niesamoistne stosowanie normy międzynarodowej – wyróżnione w ramach szerokiego pojęcia jej stosowania – ma miejsce wtedy, gdy norma prawnomiędzynarodowa wymaga rozwinięcia i konkretyzacji w drodze aktu prawa krajowego. Mówiąc o bezpośrednim stosowaniu, należy również uwzględnić sytuację, kiedy podstawą rozstrzygnięcia jest norma krajowa, natomiast norma prawnomiędzynarodowa powołana jest uzupełniająco w uzasadnieniu orzeczenia, jako zgodna z normą krajową lub potwierdzająca trafność interpretacji normy krajowej¹⁴³. Funkcja normy prawnomiędzynarodowej

¹⁴¹ Zdaniem Z. Ziemińskiego zwrot „prawo obowiązuje” oznacza, że w określonych okolicznościach dane prawo znajduje zastosowanie. „W przypadku norm użycie słowa «obowiązuje» zamiast zwrotu «znajduje zastosowanie» jest dezorientujące” (tenże, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 18–19). Por. też K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL przez sądy*, SP 1988, nr 4, s. 3–4.

¹⁴² Por. A. Redelsbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 250 i n.

¹⁴³ L. Wiśniewski, *Stosowanie międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (na tle orzecznictwa organów sądowych i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich)*, PiP 1993 nr 12, s. 52–53.

w postępowaniu przed sądem może być dwojaka. Po pierwsze, norma ta może bądź samodzielnie lub wspólnie z normą krajową współtworzyć podstawę orzeczenia. Po drugie może być znaczącą pomocą w wykładni normy prawa krajowego na podstawie której sąd orzeka.

Wyjaśnienie zagadnienia stosowania prawa międzynarodowego w prawie krajowym wymaga rozważenia, czy mają w tym przypadku zastosowanie ogólne reguły określające podstawy obowiązywania tego prawa w porządku prawnym państwa. Należy przy tym pamiętać o obowiązującej w prawie międzynarodowym zasadzie *pacta sunt servanda*, zgodnie z którą strony umowy zobowiązane są do wykonania go w dobrej wierze (art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów). Jeżeli zatem norma prawnomiędzynarodowa sięga do wewnętrznych stosunków prawnych w państwie, państwo powinno zapewnić jej odpowiednią skuteczność¹⁴⁴. Problem odpowiedzialności państwa za działalność organów sądowych sprawia pewną trudność ze względu na zagwarantowaną w prawie konstytucyjnym niezawisłość sądów i sędzię. Jednakże niezawisłość ta obowiązuje tylko w prawie wewnętrznym, natomiast w stosunkach międzynarodowych, jeśli orzeczenia sądów są sprzeczne z prawem międzynarodowym, angażują odpowiedzialność państwa. Chodzi tu o sytuację, w której sąd źle stosuje prawo bądź zachodzi wypadek odmowy sprawiedliwości. Państwo zatem odpowiada za delikty międzynarodowe swych sądów niezależnie od tego, czy były one wynikiem omyłki czy świadomego działania¹⁴⁵.

Każdy akt normatywny w procesie jego stosowania poddawany jest procesowi egzekucji. Jest ona dokonywana według utrwalonych w tradycji

¹⁴⁴ Por. A. Wasilkowski, *Prawo międzynarodowe a prawo krajowe w przyszłej konstytucji RP*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, pod red. K. Działochy i A. Preisnera, Wrocław 1995, s. 112–113.

¹⁴⁵ Por. J. Symonides, *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa* [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 229.

prawniczej reguł, które mają nieprzypadkowy charakter. „Podporządkowanie praktyki tym regułom spełnia z punktu widzenia obywatela funkcję gwarancyjną, tzn. gwarantuje stabilność orzecznictwa i równość wobec prawa osób stojących przed organami państwa w różnych kontekstach sytuacyjnych [...] Jednolite i respektowane przez praktykę prawniczą reguły wykładni są jednym z najważniejszych czynników gwarantujących jednolitość orzecznictwa, a tym samym pewność prawa i przewidywalność decyzji prawnych”¹⁴⁶.

W demokratycznym państwie prawnym, którego konstytucja ustanawia drogę sądową dla rozstrzygnięcia konkretnych spraw, sądy dokonują wykładni przepisów prawnych. Wykładnia sądowa zwana „operatywną”, dokonywana jest w kontekście danej jednostkowej sprawy, poddanej przez sąd. Także przy stosowaniu prawa międzynarodowego powstaje konieczność jego interpretacji (wykładni). Dopiero w procesie wykładni i w jej zasadach widoczne są właściwe możliwości bezpośredniego stosowania norm prawa międzynarodowego. Oczywiście podstawą interpretacji umowy może być tylko tekst autentyczny (względnie teksty autentyczne), a nie tłumaczenie. Katalog i treść zasad odgrywających rolę w wykładni traktatów nie są bezsporne. Znalazły one sformułowanie w wielu wyrokach sądowych i arbitrażowych oraz w doktrynie¹⁴⁷. Usystematyzowane ujęcie zasad interpretacji znalazło się w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Zgodnie z art. 31 konwencji umowę należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w niej wyrazom w danym kontekście, oraz w świetle jej przedmiotu i celu¹⁴⁸.

¹⁴⁶ A. Kozak, *Konstytucja jako podstawa decyzji stosowania prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, pod red. A. Batora, Wrocław 1999, s. 114–115.

¹⁴⁷ Z prac polskich należy wymienić monografię L. Ehrlicha, *Interpretacja traktatów*, Warszawa 1957 oraz A. Kozłowskiego *Interpretacja traktatu w świetle jego kontekstu*, Warszawa 2002.

¹⁴⁸ Por. L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, PiP 2009, nr 6, s. 22.

2. Rozważając zagadnienie stosowania norm prawa międzynarodowego w prawie krajowym, należy zauważyć, że do ich stosowania w wewnętrznym porządku państwa może nie wystarczyć samo wprowadzenie jej do systemu i to niezależnie od metod wprowadzenia. Do tego musi być ona jeszcze tak sformułowana, aby można było ją stosować i przestrzegać. Warunki te spełniają tylko niektóre umowy międzynarodowe, zwane „samowykonalnymi” (*self-executing*) albo „o skutku natychmiastowym” bądź „bezpośrednio skuteczne”¹⁴⁹. W doktrynie prawa międzynarodowego rozróżnia się umowy o charakterze *self-executing* i *executory*, czyli wymagające wykonania.

Umowa międzynarodowa ma charakter samowykonalny, jeżeli może być bezpośrednio zastosowana przez sądy lub organy krajowe, jeżeli przyznaje prawa podmiotowe jednostkom lub nakłada na nie obowiązki i jeżeli jednostka może się na nim oprzeć w postępowaniu przed krajowymi sądami i innymi władzami państwowymi¹⁵⁰. Zasadniczą zatem przesłanką samowykonalności jest zdolność traktatu do wywołania skutku w prawie wewnętrznym. Od tej reguły istnieją jednak wyjątki. Sam traktat może uzależniać wywieranie wewnętrznych skutków prawnych od wydania odpowiedniej ustawy (np. tzw. *lois uniformes* przewidziane w aneksie do traktatu). Wyłączenie samowykonalności może również nastąpić decyzją parlamentu. Ponadto z reguły umowy międzynarodowe przyznające danemu państwu prawa lub

¹⁴⁹ Por. M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa...* s. 232–235. Zróżnicowanie norm prawa międzynarodowego na samowykonalne i nie samowykonalne, czyli takie, które wymagają prawodawczych uzupełnień, aby organy wewnętrzne państwa mogły je stosować, a adresaci przestrzegać, odpowiada występującemu także w innych dziedzinach prawa zróżnicowaniu norm. Nierzadko można spotkać sytuację, że sam przepis ustawy nie jest wystarczająco precyzyjny, aby uregulować określoną sytuację i dlatego wymaga on dla swojej skuteczności konkretyzacji normą szczegółową zawartą np. w rozporządzeniu wykonawczym (Por. np. art. 1064 kodeksu cywilnego).

¹⁵⁰ Por. A. Bleckmann, *Self-Executing Treaty Provisions*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, North-Holland 2000, s. 414–415. Por. tamże omówienie problematyki umów samowykonalnych.

nakładające na inne państwa wyłącznie obowiązki, nie mają charakteru samowykonalnego. Należy również uwzględnić praktyczne względy wynikające z zasady pewności obrotu prawnego. Jeżeli ratyfikowana umowa międzynarodowa wyraźnie nie przystaje do wewnętrznego porządku prawnego, nie można jej zastosować bez naruszenia tej zasady i powstaje konieczność wydania odpowiedniej ustawy uzupełniającej. Samowykonalny charakter normy wyznacza takie jej ujęcie przez strony umowy, które wyklucza potrzebę dookreślenia prawem wewnętrznym zobowiązania przez nią ustanowionego. Takie ujęcie wyznaczają dwa czynniki: sposób zredagowania normy i intencja stron umowy.

Dla ustalenia treści umowy oraz rozstrzygnięcia kwestii „samodziałania” normy prawnomiędzynarodowej konieczne będzie sięgnięcie do tekstu umowy oraz do innych materiałów, które zilustrują okoliczności zawarcia umowy międzynarodowej i zamiar stron¹⁵¹ – szczególnie co do nadania pewnym zwrotom konkretnego znaczenia (art. 31 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów). Umowy międzynarodowe są bowiem aktami „autonomicznymi” i powinny być interpretowane w sposób odmienny niż akty prawa krajowego – częstym wypadkiem jest zamieszczenie w traktatach instytucji czy terminów, występujących również w prawie wewnętrznym, jednak w znaczeniu odmiennym (swoistym). Ustalenie zatem treści normy prawnomiędzynarodowej związane jest z procesem specyficznej interpretacji postanowień, które mogą być zastosowane. Może to więc prowadzić do poważnego zróżnicowania wyników wykładni, ze względu chociażby na konieczność odrzucenia przez organ stosujący prawo metod i technik interpretacyjnych

¹⁵¹ Jest to niezbędne nie tylko ze względu na mogące wystąpić kłopoty z ustaleniem treści normy i możliwości jej bezpośredniego stosowania, ale częściej jeszcze ze względu na konieczność eliminowania problemów kolizyjnych (poprzez zapewnienie jednolitości wykładni i stosowania) w sprawach objętych daną regulacją. Szerzej na ten temat, choć w kontekście konkretnej umowy międzynarodowej, por. A. Kaczorowska, *Jednolitość wykładni przepisów konwencji wiedeńskiej z 1980 r.*, PiP 1992, nr 10, s. 71 i n.

ustanowionych umownie czy np. ze względu na istniejące odmienności sformułowań tekstowych.

Intencją stron umowy stanowiących normy samowykonalne jest nie tylko ustanowienie zobowiązań w stosunkach wzajemnych, lecz także stanowanie uprawnień i obowiązków podlegających bezpośredniemu wykonaniu w ich wewnętrznych porządkach prawnych. Natomiast gdy umowa nie wypowiada się wyraźnie o bezpośrednim skutku normy, w tym przypadku uprawnione jest jej domniemywanie. W praktyce sądów krajowych występuje tendencja, by cechy samowykonalności nie odnosić do traktatu jako takiego, lecz do jego poszczególnych przepisów, analizowanych indywidualnie z punktu widzenia możliwości bezpośredniego zastosowania. Ponadto ocena, czy traktat jest samowykonalny, może być różna w zależności od poglądów panujących w sądach państw będących stronami umowy¹⁵².

3. W literaturze przedmiotu, poświęconej zagadnieniu stosowania umów międzynarodowych podkreśla się, że sądy zawsze stosują normy międzynarodowe wtedy, kiedy przepis krajowy odsyła do umowy. W ten sposób prawo krajowe wskazuje sądowi, iż w konkretnym przypadku ma on obowiązek stosować normę międzynarodową. Na skutek odesłania organ stosuje normę międzynarodową, jako taką, nie zaś jako normę prawa krajowego. Jeśli przepis krajowy odsyła do traktatu, może się zdarzyć, że nie będzie to każdy traktat, lecz tylko taki, który spełnia krajowe wymogi stosowania przez sądy. Rzecz zależy od konkretnej regulacji w prawie krajowym lub od orzecznictwa¹⁵³.

¹⁵² Np. w orzeczeniu z 29 lutego 1980 r. paryski sąd apelacyjny uznał, że postanowienia art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie mają charakteru samowykonalnego, podczas gdy taką właściwość przypisują im sądy większości państw sygnatariuszy Konwencji, por. N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, Paris 1992, s. 226.

¹⁵³ Por. M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa...* s. 92–108. Autor wyróżnił trzy grupy przepisów ustaw odsyłających do umów międzynarodowych uchwalonych

Wobec jednoznacznej regulacji konstytucyjnej rangi ratyfikowanych umów międzynarodowych powstaje pytanie o sens zamieszczania w ustawach odesłań do umów międzynarodowych. To nie ustawa, a konstytucja stanowi podstawę obowiązywania norm traktatowych. Wprawdzie na gruncie z.t.p. odesłania do konkretnych umów są dopuszczalne (§ 4 ust. 3), ale informacja o innych aktach prawnych nie może sugerować, że przepis wskazujący odesłanie, obowiązuje na podstawie przepisu odsyłającego. Należy zgodzić się z M. Czepelakiem, który trafnie wskazuje, jako przykład wadliwej klauzuli odsyłającej, przepis art. 40 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, który stanowi, że do spraw objętych przepisami ustawy, które uregulowane są postanowieniami obowiązujących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umów międzynarodowych, stosuje się postanowienia tych umów¹⁵⁴. Przepis ten zawiera odesłanie do stosowania umów międzynarodowych. Jednak trzeba pamiętać, że ta powinność wynika wprost z art. 91 ust. 2 Konstytucji. Należy też mieć na uwadze postanowienia § 4 ust. 4 z.t.p. zakazujące zamieszczania w ustawie przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych, w tym umów międzynarodowych.

W piśmiennictwie prawniczym można spotkać poglądy, że pod rządami Konstytucji z 1997 r. tworzenie przepisów odsyłających do umów międzynarodowych jest zbędne, albowiem ustawa zasadnicza uregulowała pozycję umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Przed wejściem

przed wejściem w życie Konstytucji RP. Zwrócił też uwagę, że mimo wejścia w życie Konstytucji RP, nie zaprzestano praktyki zamieszczania w ustawach przepisów odsyłających do umów międzynarodowych. Co więcej, liczne są odesłania posługujące się formułą: „ustawy nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa postanawia inaczej”. Są też ustawy zawierające odesłanie blankietowe do umów międzynarodowych oraz „imiennie” do konkretnie wskazanych traktatów.

¹⁵⁴ *Ibidem*, s. 102.

w życie Konstytucji dzięki przepisom odsyłającym do norm prawnomiędzynarodowych „ułatwiano obronę doktrynalnego stanowiska, że normy te są wiążące w wewnętrznym porządku prawnym”¹⁵⁵.

Nie podzielam tego poglądu, gdyż obecnie odesłanie do umów międzynarodowych może stanowić ważny mechanizm wprowadzania innych niż ratyfikowane umów międzynarodowych. Przypomnijmy, że Konstytucja nie pozostawia wątpliwości co do tego, że nie są one źródłem powszechnie obowiązującego prawa i w związku z tym nie mogą być stosowane bezpośrednio. Sądy również odmawiają im bezpośredniego skutku. Umowy te jednak wiążą na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i często wymagają wykonania w prawie krajowym. Konstytucyjna zasada przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego nakazuje stosować wszystkie umowy bez względu na to, czy były ratyfikowane, czy też nie. Umowa nieratyfikowana może być stosowana w wewnętrznym porządku prawnym, jeżeli odsyła do niej przepis ustawy. Odesłanie zatem pozwala na stosowanie umowy jako części ustawy. „Jeżeli katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa zawarty w Konstytucji ma charakter zamknięty, trzeba by przyjąć, że skutkiem odesłania jest zmiana umowy międzynarodowej (transformacja) na prawo krajowe”¹⁵⁶.

4. Konstytucja nie określa *expressis verbis* zasady bezpośredniej stosowalności zwyczaju międzynarodowego i powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego. System prawa krajowego może być jednak w niektórych sytuacjach konfrontowany z międzynarodowym prawem zwyczajowym. Zwłaszcza kiedy przy stosowaniu prawa krajowego trzeba wypełniać zobowiązania międzynarodowe, albo należy dokonać oceny stanu faktycznego

¹⁵⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 35.

¹⁵⁶ Por. M. Masternak-Kubiak, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 (sygn. akt. I CK 323/02)*, PL 2004, nr 2, s. 175–176.

lub prawnego zgodnie z przyjętymi zwyczajami międzynarodowymi¹⁵⁷. W doktrynie prawa przeważa pogląd, że zasada ustrojowa wyrażona w art. 9, a stanowiąca, że Polska przestrzega prawa międzynarodowego, daje dostateczną podstawę do bezpośredniego stosowania także pozaumownego prawa międzynarodowego, czyli zwyczaju bądź powszechnych zasad prawa międzynarodowego¹⁵⁸. Powstaje na tym tle pytanie czy sędzia krajowy, który w myśl art. 178 podlega tylko konstytucji i ustawie, mógłby oprzeć się wyłącznie na zwyczaju lub powszechnej zasadzie prawa międzynarodowego, powołując się wyłącznie na art. 9 Konstytucji, czyli uczynić z nich bezpośrednio podstawę rozstrzygnięcia?

Prawo krajowe może wskazywać organowi stosującemu, że ma on kompetencję do zastosowania normy zwyczajowej, tj. może bezpośrednio odsyłać do zwyczaju. Bezpośrednie odesłania do zwyczajowej normy międzynarodowej czy powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego zalicza się do kategorii tzw. odesłań pozasystemowych. Jest to uwarunkowane faktem, że reguła odniesienia nie wchodzi w skład systemu prawa obowiązującego (zwyczaj międzynarodowy i powszechnie uznane zasady nie są, w myśl Konstytucji, częścią krajowego porządku prawnego RP), mimo że przepis odsyłający do niej odsyła. Zwyczaj staje się normą prawa obowiązującego z mocy delegacji ustawowej (odesłania ustawowego)¹⁵⁹. W istocie bowiem sąd stosuje przepis odsyłający, a nie regułę odniesienia. Zwyczajowe prawo międzynarodowe występuje w ustawodawstwie polskim w dwóch formach: 1) formalnie poprzez swego rodzaju ogólne odesłania do „zwyczajów międzynarodowych”

¹⁵⁷ Zob. A. Wyrozumska, *Zapewnienie skuteczności prawu międzynarodowemu w prawie krajowym w projekcie konstytucji RP*, PiP 1996, nr 11, s. 18.

¹⁵⁸ Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 394; tenże, *Sędzia krajowy wobec...*, s. 140; K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie...* s. 67–69.

¹⁵⁹ Zob. L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 60–61; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 321; M. Olechowski, *Odesłania ustawowe do zwyczaju (Uwagi porządkujące)*, PiP 2002, nr 7, s. 23–26.

bezpośrednio w krajowych aktach ustawodawczych¹⁶⁰ bądź pośrednio w umowach, których Polska jest stroną, 2) faktycznie przez zamieszczenie w akcie ustawodawczym lub w umowie partykularnej, której Polska jest stroną, przepisów odtwarzających w swej treści zwyczajową normę prawa międzynarodowego¹⁶¹. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że przepisy zawierające odesłania mogą być dwojakiego rodzaju: odesłanie może być proste, gdy akt odsyła do zwyczaju bez wiązania go dodatkowymi miernikami; po drugie, ustawodawca może odsyłać do zwyczaju w jakiś sposób go kwalifikując, np. „ustalone zwyczaje”, „powszechnie zwyczaje”, „zwyczaje handlowe”¹⁶².

¹⁶⁰ W art. 1111 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 z późn. zm.), mowa jest o tym, że nie mogą być pozywane przed sądy polskie „osoby korzystające z immunitetów dyplomatycznych na mocy ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych”. Art. 578 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555, z późn. zm.) stanowi, że: „Nie podlegają orzecznictwu polskich sądów karnych: 1) uwierzytelnieni w Rzeczypospolitej Polskiej szefowie przedstawicielstw dyplomatycznych państw obcych, 2) osoby należące do personelu dyplomatycznego tych przedstawicielstw, 3) osoby należące do personelu administracyjnego i technicznego tych przedstawicielstw, 4) członkowie rodzin osób wymienionych w pkt 1–3, jeżeli pozostają z nimi we wspólnocie domowej, 5) inne osoby korzystające z immunitetów dyplomatycznych na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych”.

¹⁶¹ Należą tu w tym wypadku przede wszystkim najłatwiejsze do zidentyfikowania „dyplomatyczne klauzule osobowe”. Dwustronne konwencje konsularne zawierające identyczne rozwiązania, mogą być traktowane jako dowód istnienia powszechnej praktyki przyjętej przez prawo. Zob. S. Nahlik, *Osobowe klauzule dyplomatyczne. Konwencja wiedeńska z 1961 a ustawodawstwo polskie*, Warszawa–Wrocław 1971, s. 236–239; S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1998, s. 30–36.

¹⁶² Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych tekst jedn. (tekst jedn. Dz. U. 2006 r., nr 139, poz. 993 z późn. zm.) stanowi, że: „Od wykonywania obowiązku meldunkowego zwolnieni są pod warunkiem wzajemności szefowie i członkowie personelu przedstawicielstw dyplomatycznych oraz urzędników konsularnych państw obcych, łącznie z członkami ich rodzin pozostającymi z nimi we wspólnocie domowej, a także inne osoby na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, z wyjątkiem cudzoziemców mających stałe miejsce pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 27).

Odesłania do umów międzynarodowych w sprawach ustroju państwa

1. Umowa międzynarodowa jako podstawa przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej

1. Ustrój konstytucyjny RP opiera się na założeniach przyjętych i wdrożonych do systemu przez ustrojodawcę w konstytucji. Zasady ustroju ujęte są w odrębne postanowienia konstytucyjne i ulokowane zasadniczo w obrębie i rozdziału Konstytucji RP. Zjawisko to jest określane jako konstytucjonalizacja podstawowych zasad ustroju. Regułą jest przy tym konstytucjonalizacja zasad ustroju politycznego państwa, tj. założeń określających genezę i formy wykonywania władzy państwowej. Nadto ustawa zasadnicza określa podstawowe założenia ustroju gospodarczego i społecznego.

Nie zawsze podstawowe zasady ustroju zostają ujęte w wyodrębnione przepisy (normy) konstytucji. Pewne założenia dotyczące organizacji państwa czy funkcjonowania jego organów nie są ujmowane dyrektywalnie. Zostają one niejako „rozpisane” na bardziej szczegółowe unormowania konstytucyjne, które skojarzone interpretacyjnie w pewną całość pozwalają na dekodowanie ogólniejszej zasady ustrojowej. Tak dzieje się np. w przypadku

zasady systemu rządów parlamentarnych, która nie została wypowiedziana *expressis verbis* w Konstytucji RP¹⁶³.

Ustrój polityczny organów związany jest ze sposobem wykonywania władzy publicznej. Na tle podstawowych zasad konstytucyjnych jego istota sprowadza się do ustalenia miejsca organu w systemie konstytucyjnych organów państwa, jego zadań i kompetencji oraz wzajemnych relacji między nimi. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Nie jest to jednak podział precyzyjny i wyczerpujący, albowiem poza zasadniczymi organami poszczególnych władz, wymienionymi w Konstytucji, niezależnie od nich mogą istnieć inne organy realizujące poszczególne funkcje państwowe.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczypospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Ustawa zasadnicza określa w sposób ogólny podmiot, na rzecz którego państwo przekazuje kompetencje – jest to organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, zakres przedmiotowy przekazanych kompetencji, czyli materialną treść konstytucyjnego aktu integracyjnego¹⁶⁴ oraz formę ich przekazania. Niewątpliwie przepis art. 90 stanowi *lex specialis* wobec ogólnej zasady przystępowania przez Polskę do organizacji międzynarodowej określonej w art. 89 ust. 1 pkt 3). Umowy międzynarodowe dotyczące materii wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji mogą zawierać postanowienia ograniczające kompetencje Rzeczypospolitej na rzecz państwa lub państw

¹⁶³ Por. M. Grzybowski, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. M. Grzybowskiego, Białystok 2009, s. 72.

¹⁶⁴ Por. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską*, PiP 1998, nr 4, s. 4.

– stron tych umów. Nie mogą jednak stanowić podstawy do przekazania kompetencji państwa na rzecz strony (stron) umowy.

Ustawodawca konstytucyjny uznał, że przystąpienie do organizacji o charakterze integracyjnym jest z prawnego punktu widzenia aktem innym niż przystąpienie do klasycznej organizacji międzynarodowej. z treści postanowień art. 90 ust. 1 wynika bowiem, że chodzi o organizację międzynarodową wyposażoną przez państwa członkowskie w określone kompetencje, w tym do ingerowania w sprawy wewnętrzne tych państw oraz posiadającą konieczne środki do osiągnięcia określonych celów integracyjnych¹⁶⁵. Zasadniczo ustrojodawca wykluczył przekazanie jakiegokolwiek podmiotowi pełni kompetencji organów władzy państwowej. Konstytucja nie dopuszcza możliwości zawarcia umowy międzynarodowej z jakimkolwiek państwem, na podstawie której dokonałoby ono transferu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach¹⁶⁶. Jeżeli zatem członkostwo w organizacji międzynarodowej nie pociąga za sobą przekazania takich kompetencji, wystarcza skorzystanie z trybu przewidzianego w art. 89 ust. 1 pkt 3¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Por. R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problemu)*, [w:] *Konstytucyjny urząd państwa*, Lublin 2000, s. 173; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Poławskiej, Warszawa 2000, s. 159.

¹⁶⁶ Por. R. Piotrowski, *Instalacja systemu obrony przeciwrakietowej w świetle Konstytucji RP*, PiP 2009, nr 7, s. 25.

¹⁶⁷ W tym trybie Polska ratyfikowała Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (ustawa z dnia 5 lipca 2001 o ratyfikacji Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, Dz. U. nr 98, poz. 1065). Statut został ratyfikowany przez Sejm w trybie przewidzianym w art. 89 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 Konstytucji RP, chociaż grupa posłów domagała się ratyfikacji Statutu w trybie art. 90 ust. 4. W ich przekonaniu wypełniona jest dyspozycja art. 90 ust. 1 konstytucji. Wątpliwości w tym zakresie miała Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisja Spraw Zagranicznych. Komisje zwróciły się do wielu ekspertów prawa międzynarodowego i konstytucyjnego. Przeciwno ratyfikacji Statutu Rzymskiego w trybie art. 90 ust. 1 opowiedzieli się J. Kolasa, K. Lankosz, P. S. Sarnecki. Por. *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, PS 2001, nr 4, s. 129–172. Por. też *Opinie w sprawie*

Wprawdzie Konstytucja nie mówi wprost o przekazaniu kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, jednak nie ma wątpliwości, że w tym przepisie określa podstawy integracji Polski z Unią Europejską¹⁶⁸ oraz *implicite* konsekwencje takiego członkostwa dla krajowego porządku prawnego. Protokoły z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej oraz z obrad Zgromadzenia Narodowego jednoznacznie wskazują, że dotyczy on organizacji integracyjnej, jaką jest Unia Europejska¹⁶⁹. Nie można jednak wykluczyć, że przepis ten znajdzie zastosowanie także w innych sytuacjach¹⁷⁰.

Przekazanie kompetencji nie oznacza przekazania suwerenności państwa polskiego na rzecz podmiotu międzynarodowego¹⁷¹. Prawną konsekwencją uczestnictwa w takiej organizacji (organie) jest jedynie ograniczenie suwerenności państw członkowskich, tzn. państwo wyraża zgodę by Unia (jej organy) czyniły użytek z pewnych kompetencji w miejsce organów państwowych. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich ustalił bowiem w swoim orzecznictwie, że państwa członkowskie, przekazując niektóre swoje kompetencje Wspólnotom, wyposażają je w odrębne instytucje, osobowość i zdolność prawną oraz tworząc system norm prawnych obowiązujących zarówno obywatele tych państw, jak i nie same, ograniczyły, w niektórych materiałach, swoje prawa suwerenne¹⁷².

trybu ratyfikacji Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską w świetle przepisów Konstytucji RP, PS 1998, nr 2, s. 83–108.

¹⁶⁸ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r., C 326/01.

¹⁶⁹ Por. szerzej R. Chruściak, *Procedury przystąpienia do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, PiP 2003, nr 5, s. 44–54.

¹⁷⁰ Tak m.in. S. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo*, Warszawa 1999, s. 37; K. Działocha, *Komentarz do art. 90*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 4.

¹⁷¹ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 90*, [w:] *Konstytucja...*, s. 3.

¹⁷² Por. Orzeczenie Trybunału Wspólnot w sprawie *Ven Gend en Loos c/Nederlandse Tarief Commissie* z 1963 r. [w:] W. Czaplinski, R. Ostrohansky, A. Wyzomska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 1994, s. 229.

W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że przepis art. 90 Konstytucji nie przewiduje przekazania kompetencji na rzecz innego państwa a termin „organizacja międzynarodowa” i „organ międzynarodowy” powinny być rozumiane ściśle zgodnie z dyrektywami wykładni językowej¹⁷³. Zdaniem R. Piotrowskiego uznanie, że art. 90 nie wyklucza przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach innemu podmiotowi niż organ międzynarodowy lub organizacja międzynarodowa, byłoby możliwe, gdyby za takim rozwiązaniem przemawiała jakaś wartość konstytucyjna¹⁷⁴.

2. Twórcy Konstytucji RP wybrali formułę ogólną mówiącą o przeniesieniu na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej tylko w niektórych sprawach. Nie wymieniono natomiast rodzaju kompetencji, które mogą zostać przekazane (np. ustawodawczych, wykonawczych, sądowniczych). Niewątpliwie z takiego sformułowania można wnosić, że nie wchodzi w grę przekazanie wszystkich kompetencji. Wydaje się, że chodzi tu o przekazanie upoważnień do sprawowania władzy publicznej *sensu largo*. „W grę wchodzić zatem będą takie organizacje, które z mocy umów założycielskich mają kompetencje wkraczające w sferę kompetencji polskich organów władzy państwowej, w szczególności w kompetencję stanowienia prawa, które będzie stosowane wprost w krajowym porządku prawnym”¹⁷⁵.

Zakres kompetencji organizacji międzynarodowej, do której należy Rzeczpospolita Polska, powinien zostać wyznaczony w taki sposób, aby

¹⁷³ Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 172.

¹⁷⁴ Por. R. Piotrowski, *Instalacja systemu...*, s. 25. Autor zwraca uwagę na pogląd wyrażony w orzecznictwie TK, zgodnie z którym językowe znaczenie tekstu prawnego „stanowi granicę wykładni”, do przekroczenia tej granicy „niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych”. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

¹⁷⁵ K. Działocha, *Komentarz do art. 90, [w:] Konstytucja...*, s. 5.

zagwarantować prawa człowieka w zakresie porównywalnym z polską Konstytucją. Porównywalność dotyczy z jednej strony katalogu tych praw, a z drugiej zakresu dopuszczalnej ingerencji w te prawa. Wymaganie zapewnienia odpowiedniej ochrony praw człowieka dotyczy ich ogólnego standardu i nie oznacza konieczności zapewnienia identycznej ochrony każdego z praw rozpatrywanych z osobna¹⁷⁶.

Przekazanie kompetencji w niektórych sprawach na organizację (organ) międzynarodową nie jest wbrew pozorom konstrukcją prostą, polegającą tylko na utracie kompetencji państwa na rzecz organizacji międzynarodowej, która kompetencję taką nabywa. Doktryna prawa podkreśla bowiem, że tego rodzaju przekazanie kompetencji polega z jednej strony na zrzeczeniu się przez państwo swej kompetencji w określonej dziedzinie na rzecz danej organizacji międzynarodowej, z drugiej zaś na jednoczesnym umożliwieniu tej organizacji wyłączności stanowienia prawa obowiązującego bezpośrednio w porządku prawnym państwa i zapewnieniu mu pierwszeństwa przed innymi normami prawa krajowego. Dla przekazania kompetencji konieczne jest łączne spełnienie obu warunków. Nie każde zatem zaciągnięcie zobowiązania międzynarodowego prowadzi do przekazania kompetencji¹⁷⁷. Jednak przyjęcie w Konstytucji tzw. „otwartej formuły” przekazania kompetencji może spowodować w przyszłości konieczność ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny zakresu treściowego takiego aktu.

¹⁷⁶ Por. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, ZU 2011, nr 9A, poz. 97.

¹⁷⁷ Por. C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 152; A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, PiP 1996, z. 4–5, s. 18; K. Wójtowicz, *Istota i źródła prawa wspólnotowego; konsekwencje dla prawa krajowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 156; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 164–170.

Przy ustaleniu znaczenia normatywnego postanowień art. 90 ust. 1 Konstytucji kluczowa jest interpretacja „przekazania kompetencji organów władzy państwowej”. W piśmiennictwie ugruntował się pogląd, że termin ten nie oznacza prostego przesunięcia kompetencji z poziomu państwa na poziom ponadpaństwowy, ale jest określeniem złożonej sytuacji prawnej w odniesieniu do udziału państwa w organizacjach i organach międzynarodowych wyposażonych w niektóre kompetencje władcze. „Przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej” oznacza sytuacje, w których określony podmiot został wyposażony w kompetencje, pod następującymi warunkami: 1) kompetencje te mają charakter władczy; 2) dotyczą spraw należących do zakresu władzy Rzeczypospolitej Polskiej; 3) podmiotami podległymi tym kompetencjom są osoby fizyczne lub inne podmioty prywatne znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej, 4) kompetencje upoważniają daną organizację międzynarodową lub organ do wydawania aktów prawnych nakładających obowiązki bezpośrednio na wymienione podmioty. Innymi słowy, w wyniku „przekazania kompetencji” określona organizacja lub organ zostają wyposażone we władzę publiczną sprawowaną bezpośrednio nad podmiotami prywatnymi podlegającymi władzy Rzeczypospolitej Polskiej. Powierzenie takiej władzy organizacji lub organowi międzynarodowemu wymaga spełnienia warunków materialno- i formalnoprawnych, określonych w art. 90 Konstytucji¹⁷⁸.

Konstytucja dopuszcza w art. 90 przekazanie kompetencji organów władzy państwowej jedynie w niektórych sprawach, co w świetle polskiego orzecznictwa konstytucyjnego oznacza zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i zakaz przekazania kompetencji, co do istoty spraw określających gestie danego organu władzy państwowej; ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji.

¹⁷⁸ Por. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 189–197.

Przepis ten upoważnia do przekazywania „kompetencji organów władzy państwowej”, co zakłada precyzyjne określenie prawnych środków działania organizacji lub organu międzynarodowego. Konstytucja nie stanowi o przekazywaniu „władztwa państwowego”, „zwierzchnictwa terytorialnego”, czy „praw zwierzchnich”, nieskonkretyzowanych poprzez precyzyjnie wskazane kompetencje. Art. 90 Konstytucji zakłada natomiast należyty poziom określoności norm traktatowych stanowiących podstawę przekazywania kompetencji. Umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 90 Konstytucji, musi wyznaczać z odpowiednią precyzją konkretne kompetencje poszczególnych organów danej organizacji międzynarodowej lub kompetencje organu międzynarodowego¹⁷⁹.

Wprawdzie nie wynika to wprost z postanowień Konstytucji, lecz „organizacja” lub „organ”, o których mówi art. 90 ust. 1 powinna spełniać pewne minimalne wymogi wyrażone przez podstawowe konstytucyjne zasady ustroju¹⁸⁰. Na pewno Polska nie może przekazać wykonywania niektórych uprawnień władz publicznych organizacji prowadzącej działalność sprzeczną z uniwersalnymi prawami człowieka¹⁸¹, która nie respektuje fundamentalnych

¹⁷⁹ W ocenie M. Dobrowolskiego traktat z dnia 20 lutego 2013 r. o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (Dz. U. 2013 r., poz. 183) zwany Paktem fiskalnym, należy zakwalifikować, jako umowę, na podstawie której dochodzi do wzmocnienia kompetencji organów UE przez przekazanie kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”, a tym samym ratyfikować go w trybie art. 90 Konstytucji RP. Por. M. Dobrowolski, *W sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego*, PiP 2013, nr 6, s. 41.

¹⁸⁰ Por. K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. H. Zięby-Załużkiej i M. Kijowskiego, s. 99.

¹⁸¹ Art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach”. Natomiast w ust. 3 art. 6 jednoznacznie deklaruje, że prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

standardów państwa prawnego, czy prowadzącej działalność sprzeczną z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym. W wyroku dnia 18 maja 2005 r., K 18/04¹⁸² Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zawarte w art. 90 ust. 1 Konstytucji upoważnienie do przekazania kompetencji organów władzy państwowej w „niektórych sprawach” nie może być interpretowane rozszerzająco. Niedopuszczalne jest przekazanie ogółu kompetencji organu władzy państwowej lub kompetencji, co do istoty spraw określających jego gestię, jak też kompetencji dotyczących całości spraw w danej dziedzinie. Ponadto: „Konstytucja nie udziela upoważnienia do przekazywania w sposób ogólny zwierzchnictwa w określonym zakresie, przy pozostawieniu szczegółowego określenia kompetencji samemu podmiotowi, na rzecz którego nastąpiło przekazanie”¹⁸³. Z Konstytucji wynika zatem zakaz przekazania kompetencji w takim zakresie, w jakim oznaczałoby to, że Rzeczpospolita nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09¹⁸⁴, oceniając konstytucyjność Traktatu z Lizbony, Trybunał podzielił wyrażony w doktrynie pogląd, że kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja. Tożsamość konstytucyjna jest pojęciem wyznaczającym zakres „wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących [...] do «twardego jądra», kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa”, których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelnego Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności

¹⁸² OTK ZU 2005 r., nr 5A, poz. 49.

¹⁸³ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 120.

¹⁸⁴ Z U 2010, nr 9A, poz. 108.

człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji¹⁸⁵.

Trybunał stwierdził, że z punktu widzenia wpływu procesów integracyjnych na zakres suwerenności, porządek prawny Unii Europejskiej, na tle prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, wyróżnia szerszy zakres kompetencji Unii w porównaniu z innymi organizacjami międzynarodowymi, wiążący charakter znacznej części prawa unijnego, bezpośredni skutek prawa unijnego w stosunkach wewnętrznych państw członkowskich. W sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi, mają charakter dynamiczny. Państwa Członkowskie UE przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymają pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, współistotną kompetencji do „określania własnych kompetencji”, pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Pomiędzy

¹⁸⁵ Por. J. Barcz, *W sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. na temat Traktatu z Lizbony*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, tom V, pod red. R. Czarnego i K. Spryszaka, Toruń 2012, s. 579–582; L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red.: J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 148; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 284 i n.; K. Wójtowicz, *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z 24.11.2010 (K 32/09)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 11, s. 4 i n.

Państwami Członkowskimi Unii zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują „kompetencję kompetencji”, a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej.

3. Art. 90 Konstytucji przewiduje szczególną procedurę ratyfikacji umów międzynarodowych stanowiących podstawę przekazywania kompetencji organów władzy państwowej¹⁸⁶. Z woli ustrojodawcy przekazanie określonego zakresu kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego dokonuje się w formie umowy międzynarodowej, której stroną jest zarówno Polska, jak i państwa członkowskie Unii Europejskiej. Umowa akcesyjna przewiduje m.in., że warunki przyjęcia i dostosowania do traktatów, na których opiera się Unia są przedmiotem umowy między państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo, przy czym umowa ta podlega ratyfikacji przez strony zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi¹⁸⁷.

Procedura ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której jest mowa w art. 90 stanowi *lex specialis* wobec procedury przewidzianej w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 90 ust. 2–4 przewiduje bowiem dwa alternatywne postępowania dla wyrażenia zgody na ratyfikację: uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację lub wyrażanie takiej zgody w drodze referendum ogólnokrajowego. Ostatecznie o wyborze procedury ratyfikacyjnej decyduje Sejm (bez udziału Senatu) na zasadzie art. 90 ust. 4, tj. w drodze uchwały

¹⁸⁶ Por. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjno-prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, PS 2003, nr 5, s. 54.

¹⁸⁷ Por. K. Wojtyczek, *Zakres stosowania Konstytucji RP w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego, Warszawa 2004, s. 253–254; tenże, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 323–328.

podjętej bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Podstawowy charakter należy przypisać parlamentarnej procedurze wyrażania zgody poprzez ustawę. Norma zawarta w art. 90 ust. 2 wymaga, aby zgoda została wyrażona osobno przez Sejm i Senat, kwalifikowaną większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków każdej z izb.

Określenie przez ustrojodawcę w przepisach konstytucyjnych warunków udzielenia zgody na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji organów państwowych w drodze ustawy o zastrzonym rygorze uchwalania – kwalifikowaną większością głosów – jest związane z faktem przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej niektórych kompetencji ustawodawczych, sądowych i administracyjnych, co niewątpliwie zapewni organizacji międzynarodowej istotny stopień demokratycznej legitymacji oraz zapewni przyjęcie i stosowanie bezpośrednio wewnątrz państwa prawa stanowionego przez organizację międzynarodową¹⁸⁸.

Umowa międzynarodowa, może być ratyfikowana – stosownie do reguł konstytucyjnych – także za zgodą udzieloną w referendum ogólnokrajowym¹⁸⁹.

Ustrojodawca wyraźnie posłużył się formułą: „na podstawie umowy międzynarodowej”. W literaturze przedmiotu wyrażony został pogląd, że przyjęcie takiej formuły oznacza, iż przekazanie kompetencji może nastąpić nie tylko w samej umowie międzynarodowej, ale także w drodze różnego rodzaju aktów prawnych wydanych na podstawie umowy. Użyte sformułowanie

¹⁸⁸ Por. M. Kijowski, *Fakultatywny charakter ustawy jako potencjalnej formy wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu o przystąpieniu Polski do Unii i Wspólnot Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja katedr i zakładów prawa konstytucyjnego, Polańczyk, 31 maja – 2 czerwca 2001 r.*, pod red. H. Zięby-Zaluckiej, Rzeszów 2002, s. 167–190.

¹⁸⁹ Por. szerzej na temat referendum akcesyjnego M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.

ma doniosłe konsekwencje prawne. Oznacza to, że akt prawny podejmowany na podstawie umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji i przekazujący kompetencje organów władzy państwowej, nie musi zostać ratyfikowany ani w inny sposób zaaprobowany w trybie określonym w tym przepisie, o ile dana umowa międzynarodowa z odpowiednią precyzją określa konkretne kompetencje, które mogą zostać przekazane w drodze aktu prawnego wydawanego na jej podstawie. Może to być jednostronny akt prawny Rzeczypospolitej Polskiej przewidziany w danej umowie albo akt prawny organizacji międzynarodowej (UE). Zatem, umowa międzynarodowa ratyfikowana w trybie art. 90 Konstytucji, może dopuszczać przekazanie konkretnych, z góry określonych kompetencji, przekazanych w drodze aktu prawnego wydawanego na jej podstawie, bez potrzeby ponownego odwoływania się do procedury określonej w rozważanym przepisie¹⁹⁰.

Nasuwa się też pytanie o to, czy wszelkie zmiany umowy ratyfikowanej w trybie określonym w art. 90 Konstytucji, wymagają ponownego zastosowania tego trybu. Jeżeli, w myśl tego przepisu, przedmiotem przekazania ma być konkretna kompetencja, to zakres jego stosowania musi obejmować nie tylko przekazanie kompetencji w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także wszelkie istotne zmiany regulacji dotyczących kompetencji przekazanych wcześniej. Do zmian istotnych należy zaliczyć w szczególności zmiany trybu wykonywania tych kompetencji (takie jak zmiany przepisów dotyczących większości wymaganych przy wykonywaniu kompetencji przekazanych). Oznaczałoby to, że zmiana postanowień umowy międzynarodowej (ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji) dotyczących istotnych elementów przekazanych kompetencji, wymaga zawarcia nowej umowy międzynarodowej, podlegającej ratyfikacji w trybie art. 90 Konstytucji. Dopuszczalna jest również zmiana analizowanej umowy międzynarodowej w drodze innego

¹⁹⁰ Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 231–215; tenże, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, PS 2010, nr 4, s. 32.

aktu prawnego podlegającego zatwierdzeniu w trybie określonym w rozważanym przepisie konstytucyjnym. Wyjątkowo, w świetle przedstawionych wyżej argumentów, umowa międzynarodowa ratyfikowana w trybie art. 90 Konstytucji może upoważniać do wprowadzania na jej podstawie zmian w drodze aktów prawnych nie podlegających zatwierdzeniu w trybie art. 90 Konstytucji, o ile treść dopuszczalnych zmian została odpowiednio precyzyjnie wyznaczona w wymienionej umowie.

Podzielałam stanowisko Trybunału zawarte w uzasadnieniu wyroku K 32/09, że przepis art. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w taki sposób, iż wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Przyjęcie tego rodzaju interpretacji oznaczałoby, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Taka wykładnia art. 90 pozbawiałaby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego. Przepisy art. 90 należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej¹⁹¹.

Zatem zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie są możliwe tylko w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa, jeżeli nie zrezygnowały z tego w treści zawieranej umowy, co pociąga za sobą konieczność każdorazowego zatwierdzania ewentualnych zmian zakresu kompetencji, z zachowaniem rygorów określonych w art. 90 Konstytucji.

¹⁹¹ Por. J. Barcz, *W sprawie wyroku...*, s. 582–583.

4. Analiza treści normatywnej postanowień art. 90 ust. 1 Konstytucji rodzi wątpliwości dotyczące charakteru prawnego tego przepisu. Na pewno nie jest to klasyczny przepis odsyłający systemowo do reżimu prawnomiędzynarodowego. Raczej należałoby w tej regulacji upatrywać cech klauzuli generalnej. Zakres treściowy tej formuły przekazania kompetencji „na podstawie umowy międzynarodowej” nie jest ściśle wyznaczony, jednoznacznie określony, a *de facto* jest ustalany w procesie interpretacji i stosowania prawa. Na jej podstawie ustrojodawca stworzył system prawny na nową, odmienną od dotychczasowej aksjologię państwa i prawa. Delimituje ona ustrój państwa, koryguje zasadę podziału władz i określa ramy systemu źródeł prawa.

W literaturze i w orzecznictwie przyjęto, że przekazywanie kompetencji jest jednym ze środków urzeczywistniania wartości konstytucyjnych oraz realizacji zadań ciążących na państwie. Przekazywanie kompetencji ma sens wtedy, gdy prowadzi do lepszej realizacji wartości i zadań konstytucyjnych. Z jednej strony, Polska ma konstytucyjny obowiązek powstrzymania się od przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej, jeżeli takie przekazanie nie służy pełniejszej realizacji konstytucyjnych wartości i zadań (podobnie, jeżeli członkostwo w organizacji wyposażonej w kompetencje organów władzy państwowej przestaje służyć realizacji wartości i zadań konstytucyjnych). Z drugiej jednak strony, z norm konstytucyjnych poddających pod ochronę określone wartości oraz określających zadania państwa można wyprowadzić obowiązek państwa do podejmowania działań zapewniających ich realizację za pomocą najbardziej adekwatnych środków konstytucyjnych. Zadania konstytucyjne, które są lepiej wykonywane na szczeblu ponadnarodowym mogą i powinny być powierzane organizacjom międzynarodowym, wyposażonym w odpowiednie kompetencje. Na pewno przepis art. 90 Konstytucji służy efektywnej realizacji konstytucyjnych wartości i zadań, ale korzystanie z niego zawsze podlegać będzie ocenie z punktu widzenia ocen pozaprawnych. Przy takim podejściu przekazywanie kompetencji stanowi metodę urzeczywistniania konstytucyjnego porządku wartości.

Realizacja tego porządku aksjologicznego określonego w konstytucji odbywa się w sytuacji kolizji różnych wartości, czyli w sytuacji, w której ich pełna realizacja nie jest możliwa. Organy tworzące i stosujące prawo zmuszone są niejednokrotnie poświęcać pewne wartości dla realizacji pozostałych. Oznacza to, że przekazanie kompetencji wiąże się również z poświęceniem pewnych wartości¹⁹².

Granica transferu kompetencji jest zdeterminowana aksjologicznie w tym znaczeniu, że Rzeczpospolitą i „organizację” lub „organ”, któremu przekazano kompetencje, musi łączyć „wspólny system wartości uniwersalnych, takich jak demokratyczny ustroj, przestrzeganie praw człowieka”¹⁹³.

Wykładnia postanowień art. 90 każdorazowo będzie wymagać uwzględnienia zarówno zasady zachowania suwerenności, jak i zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami¹⁹⁴. Z punktu widzenia tej zasady, rekonstruując wzorzec (normę), wedle którego dokonuje się oceny konstytucyjności, należy posługiwać się nie tylko samym tekstem konstytucji, ale – w zakresie, w jakim ów tekst odwołuje się do terminów, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu – trzeba nawiązywać do tych właśnie znaczeń¹⁹⁵. Jednakże wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić „do rezultatów sprzecznych z wyrażonym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”¹⁹⁶.

Koncepcja Unii Europejskiej, która znalazła wyraz w Traktacie z Lizbony, ma na celu respektowanie zasady zachowania suwerenności w procesie integracji, jak też poszanowanie zasady przychylności wobec procesu

¹⁹² Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 366–367.

¹⁹³ K. Działocha, *Komentarz do art. 90, [w:] Konstytucja...*, s. 5.

¹⁹⁴ Por. uzasadnienie wyroku z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

¹⁹⁵ Por. uzasadnienie wyroku z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 4.

¹⁹⁶ Por. uzasadnienie wyroku o sygn. K 18/04.

integracji europejskiej i współpracy między państwami. Znajduje to potwierdzenie w pełnej tożsamości wartości i celów Unii określonych w Traktacie z Lizbony oraz wartości i celów Rzeczypospolitej określonych w Konstytucji, a także w sprecyzowaniu zasad podziału kompetencji między Unię a jej Państwami Członkowskimi.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 listopada 2010 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wartości znajdujące wyraz w Konstytucji i w Traktacie z Lizbony wyznaczają tożsamość aksjologiczną Polski i Unii Europejskiej. Zawarty w traktacie projekt ustroju gospodarczego, społecznego i politycznego, zakładający poszanowanie godności i wolności jednostki, respektowanie tożsamości narodowej krajów członkowskich, jest w pełni zgodny z podstawowymi wartościami Konstytucji potwierdzonymi w preambule ustawy zasadniczej, do których należy wskazanie kontekstu historii, tradycji i kultury wyznaczającego tożsamość narodową, szanowaną w Unii w myśl artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Do wartości tych należy także zaliczenie do najważniejszych celów, którym ma służyć Konstytucja, „troski o byt i przyszłość naszej Ojczyzny”. Celem Unii jest – w myśl artykułu 3 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej – wspieranie dobrobytu jej narodów. Preambuła, jako cele, którym ma służyć Konstytucja, wymienia „zagwarantowanie na zawsze praw obywatelskich” oraz „zapewnienie rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych”, a także troskę o „zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”. Cele te, a zarazem podstawowe wartości konstytucyjne, w pełni odpowiadają celom Unii określonym w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej oraz w artykułach 2, 3 i 6 tego traktatu, a w szczególności przywiązaniu do „zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego” i dążeniu do „umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji” oraz oparciu Unii na fundamencie „wartości poszanowania godności osoby ludzkiej” (artykuł 2), zaliczeniu bezpieczeństwa narodowego do zakresu „wyłącznej

odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego” (artykuł 3), uznaniu, że prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim „stanowią część prawa Unii, jako zasady ogólne prawa” (artykuł 6 ustęp 3). Traktat o Unii Europejskiej stanowi w artykule 6 ustęp 1, że Unia „uznaje prawa, wolności i zasady” określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, która ma „taką samą moc prawną jak Traktaty”.

Konstytucja RP w art. 90 ust. 1 określa: „zakres i istotę integracji”, dopuszczając przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach podmiotom w ustawie zasadniczej wskazanym. Stworzono konstytucyjne podstawy akcesji do Unii Europejskiej, z zachowaniem własnej tożsamości konstytucyjnej i narodowej, jako doniosłą klauzulę konstytucyjną, lecz bez powiązania z treścią konkretnej umowy międzynarodowej w tej sprawie. Zasadniczo zatem proces integracji europejskiej odpowiada zarówno standardom konstytucyjności, jak i wymaganiom pozanormatywnym związanym z demokratyczną legitymacją tego rodzaju działań. Mają one także wymiar i kontekst historyczny związany z europejskimi korzeniami naszej tożsamości narodowej¹⁹⁷.

Klauzula integracyjna wyrażona w art. 90 ust. 1 Konstytucji stanowi normę indywidualną i konkretną nakazującą, z uwagi na oceny pozasystemowe, ochronę konstytucyjnego porządku prawnoustrojowego. Organ stosujący tę klauzulę zawsze będzie kierował się aksjologią zwłaszcza polityczną, tradycją historyczną, kulturą prawną czy nawet przekonaniem.

Tak rozumiana klauzula integracyjna stanowi punkt odniesienia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdy idzie o relacje między suwerennością państwa a jego udziałem w stosunkach międzynarodowych.

¹⁹⁷ Por. K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, PS 2010, nr 4, s. 14–15.

W uzasadnieniu wyroku K 32/09 Trybunał uznał, że przystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa, jako wartość narodowa, a stosowanie Konstytucji – w tym również w odniesieniu do dziedziny integracji europejskiej – powinno odpowiadać znaczeniu, które wstęp do ustawy zasadniczej przypisuje odzyskaniu suwerenności rozumianej jako możliwość stanowienia o losie Polski. Preambuła determinuje sposób wykładni postanowień Konstytucji RP dotyczących niepodległości i suwerenności państwa oraz suwerenności Narodu (art. 4, art. 5 i art. 8, a także 104 ust. 1, art. 126 ust. 2 i art. 130 Konstytucji), a zarazem postanowień znajdujących zastosowanie do członkostwa w Unii Europejskiej (art. 9, art. 90 i art. 91 Konstytucji), co pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu wyprowadzić z postanowień Konstytucji zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Podstawą sformułowania tego rodzaju zasady są zarówno artykułowany tekst Konstytucji, jak i postanowienia preambuły potwierdzające wartość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny.

Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armia i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej. Konkretyzacją tej zasady jest właśnie wykluczenie nadania przekazania kompetencji „charakteru uniwersalnego”, a zarazem zakaz przekazania „w całości kompetencji naj-

ważniejszych”, a ponadto uzależnienie przekazania kompetencji od dochowania specjalnej procedury określonej w art. 90 Konstytucji. Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. Ponadto, na co zwraca uwagę R. Piotrowski, Polska nie może przekazać wykonywania niektórych uprawnień władzy państwowej organizacji czy organowi międzynarodowemu, które prowadzą działalność sprzeczną z zasadą państwa prawnego, uniwersalnymi prawami człowieka czy wiążącym Polskę prawem międzynarodowym¹⁹⁸.

2. Konkordat jako podstawa stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim

1. Typowym przykładem przepisu odsyłającego *sensu stricto* systemowo są postanowienia art. 25 ust. 4 Konstytucji RP. Ustawodawca konstytucyjny zastrzegł w nich bowiem, że wszelkie stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.

Kościół katolicki, podobnie jak inne związki wyznaniowe, realizuje swoją misję na obszarze państwa i w odniesieniu do jego obywateli. Konstytucja przewiduje (wręcz: nakazuje) uregulowanie stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim w umowie międzynarodowej (konkordacie), zawartej ze Stolicą Apostolską oraz – równolegle w dopełniających konkordat – ustawach. Umowa konkordatowa stanowi zatem istotny fragment regulacji stosunków pomiędzy Kościołem katolickim a Rzeczpospolitą Polską.

Umowa między państwem a Stolicą Apostolską zwana konkordatem jest dwustronną umową międzynarodową, której przedmiotem są gwarancje wolności religii. Z swej natury jest umową, przy użyciu której dwa suwerenne

¹⁹⁸ Por. R. Piotrowski, *Instalacja systemu...*, s. 27.

podmioty prawa międzynarodowego: Stolica Apostolska – jako najwyższy organ władzy Kościoła katolickiego i suwerenny organ władzy danego państwa regulują stosunki między Kościołem katolickim a tymże państwem, oraz określają gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, obowiązujące na jego terytorium.

Przywracający papiestwu element terytorialny¹⁹⁹, Traktat Laterański zawarty w dniu 11 lutego 1929 r. pomiędzy Stolicą Apostolską a państwem włoskim, nie zmienił jednocześnie międzynarodowego położenia papiestwa, co do jego prawnej istoty²⁰⁰. W piśmiennictwie ugruntowało się stanowisko, że prawo międzynarodowe może być utworzone także przez inny aniżeli państwo podmiot prawa międzynarodowego²⁰¹. Powszechnie uznanie na arenie międzynarodowej zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych Stolicy Apostolskiej²⁰², wprowadziło zasadę, że posiada ona *ius tractatum*,

¹⁹⁹ Przepis art. 3 Traktatu stanowił, że: „Włochy uznają nieograniczoną własność oraz wyłączną i absolutną władzę i jurysdykcję Stolicy Świętej nad Watykanem. Por. A. Rzepecki, *Problematyka wygaśnięcia Konkordatu zawartego między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską w dniu 10 lutego 1925 r.*, [w:] „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiانا Wratislaviensia”, z. 5, *Religia a prawo i państwo*, pod red. M. Sadowskiego i P. Szymańca, Wrocław 2011, s. 286–287.

²⁰⁰ Art. 2 Traktatu stanowił, że: „Włochy uznają suwerenność Stolicy Świętej. (której istotą, usankcjonowaną tak przez tradycję Świętego Kościoła Rzymskiego, jak i poprzez pozytywne reguły kanoniczne, jest jej zwierzchnik, a więc papież, występujący nie jako osoba fizyczna, ale głowa Stolicy Apostolskiej. Należy jednocześnie zauważyć i podkreślić bezsporność w doktrynie twierdzenia, że pozycja samej Stolicy Apostolskiej nie uległaby zmianie zarówno w razie zaginięcia państwa – miasta Watykanu, jak i w sytuacji przeniesienia się Stolicy Apostolskiej np. do innego kraju – L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1948, s. 142.

²⁰¹ J. Wiśłocki, *Konkordat polski z 1925 roku: zagadnienia prawno-polityczne*, Poznań 1977, s. 24.

²⁰² Pod nazwą Stolica Apostolska należy rozumieć Biskupa Rzymu oraz – o ile co innego nie wynika z natury rzeczy lub z kontekstu – zespół organów pomocniczych, zwłaszcza Sekretariat Stanu, za których pośrednictwem Papież zwykł załatwiać sprawy Kościoła powszechnego. Do organów pomocniczych należą dykasteria Kurii Rzymskiej i legaci papiescy. Legaci papiescy reprezentują Biskupa Rzymu wobec Kościołów partykularnych i wobec państw, do których są

a co za tym idzie – podmiotowość prawną w prawie międzynarodowym. Ponieważ wskazany stan akceptacji podmiotowości międzynarodowej Stolicy Apostolskiej pozwala jednocześnie bezspornie uznać jej suwerenność, która z kolei jest niezbędnym komponentem przyznania podmiotowości prawnej w prawie międzynarodowym²⁰³, należy przyjąć, że konkordaty są umowami międzynarodowymi.

Warto również wspomnieć o próbie zdefiniowania konkordatów jako umowy międzynarodowej ze względu na implementowaną w ich treść specyfikę (jak i ze względu na, oryginalne w stosunku do „klasycznych” umów międzynarodowych, podmiot oraz zakres obowiązywania)²⁰⁴. Otóż, w 1948 r. I. Grabowski, przedstawiając jedną z teorii „prawnej jakości” konkordatów, wskazywał, że „Konkordaty są to umowy międzynarodowe we właściwym znaczeniu”²⁰⁵. Takie rozumienie konkordatu należy przyjąć właśnie dlatego, ponieważ sama „[...] Stolica Apostolska przyznaje konkordatom moc aktów międzynarodowych, nadto ponieważ, co do formy, klauzul oraz ratyfikacji odpowiadają one warunkom wymaganym w umowach międzynarodowych [...] z powodu jednak odrębnych cech, jakie są właściwe tylko konkordatom, stanowią one osobny rodzaj aktów międzynarodowych, jako umowa *sui generis*”²⁰⁶.

posłami. Zob. szerzej J. Krukowski, *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r. (Zagadnienia prawnoustrojowe)*, PS 1994, nr 2(6), s. 75.

²⁰³ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 57 i n.; Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 148–149.

²⁰⁴ Która polega nade wszystko na tym, że konkordaty regulują relacje między państwem a Kościołem jedynie na terytorium państwa i jedynie w stosunku do obywateli tego państwa – A. Klafkowski, *Granica polsko-niemiecka a konkordaty z lat 1929 i 1933*, Warszawa 1958, s. 246.

²⁰⁵ Por. I. Grabowski, *Prawo kanoniczne*, Warszawa 1948, s. 69; A. Rzepecki, *Problematyka wygaśnięcia...*, s. 287.

²⁰⁶ *Ibidem*, s. 69–70.

Do konkordatu mają zastosowanie wszystkie wymogi przyjęte w prawie międzynarodowym, a dotyczące negocjacji, podpisania i ratyfikacji²⁰⁷. Nadto, z podstawowej zasady prawa międzynarodowego, a więc zasady dobrej wiary, należy wyprowadzić wniosek, że przez zawarcie konkordatu zamiarem jego stron jest stworzenie pomiędzy nimi stosunków prawnych²⁰⁸.

Z punktu widzenia wymogów podstawowych zasad prawa międzynarodowego nie ma wątpliwości, że te dwa podmioty prawa międzynarodowego, jakimi są Stolica Apostolska i Rzeczpospolita Polska, są zdolne do zawarcia między sobą tego typu umowy międzynarodowej, jaką jest konkordat, jeśli po obu stronach zaistnieje wola polityczna, co do stabilizacji wzajemnych stosunków przy użyciu tego instrumentu.

2. Szczególne znaczenie w kształtującym się w Rzeczypospolitej Polskiej nowym modelu stosunków między państwem a kościołami miało – ze względu na dominującą pozycję Kościoła katolickiego w strukturze wyznaniowej społeczeństwa polskiego oraz wielowiekowe tradycje – podpisanie w dniu 28 lipca 1993 r. Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską²⁰⁹. Prezydent RP ratyfikował konkordat z dnia 23 lutego 1998 r., po kilkuletniej dyskusji i sporach politycznych.

²⁰⁷ Po zakończeniu negocjacji tekst konkordatu musi zostać zaakceptowany przez obie strony umowy, którą ze strony Kościoła jest Sekretariat Stanu, natomiast samej ratyfikacji dokonuje papież. Po wymianie not ratyfikacyjnych, tekst konkordatu zostaje opublikowany w „Acta Apostolicae Sedis”; Por. J. Krukowski, *Konkordat między...*, s. 75.

²⁰⁸ Do zaistnienia konkordatu konieczne jest zgodne oświadczenie woli stron wyposażonych w podmiotowość międzynarodową, wyrażone w formie pisemnej i z zachowaniem trybu określonego przez zwyczaje i konwencje międzynarodowe. Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 31; Por. także: R. Bierzanek, J. Simonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1995, s. 70.

²⁰⁹ Dz. U. z 1998 r. nr 51, poz. 318. Por. uchwałę Sejmu RP z dnia 1 lipca 1994 r. o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, M. P. nr 39, poz. 326. Zadania Komisji Nadzwyczajnej

Ratyfikacja konkordatu, ze względu na okoliczność, że dotyczy wolności i praw obywatelskich (oraz wolności i praw człowieka) określonych w Konstytucji (art. 89 ust. 1 pkt 2) oraz że odnosi się do spraw uregulowanych ustawowo (art. 89 ust. 1 pkt 5), nastąpiła w trybie, jaki przewiduje art. 89 ust. 1, czyli za zgodą wyrażoną w ustawie. Konkordat, jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie, ma pierwszeństwo przed ustawami w razie niemożności ich pogodzenia z konkordatem (art. 91 ust. 2, art. 188 pkt 2), a to oznacza, że stosunki między państwem a Kościołem katolickim opierają się na trwalszym fundamencie aniżeli ustawy²¹⁰.

Obecnie nie przyjmuje się, że konkordat jest umową międzynarodową ratyfikowaną za zgodą wyrażoną w ustawie, niewymagającą jednak stosowania trybu szczególnego, przewidzianego w art. 90 Konstytucji²¹¹.

Ratyfikacja konkordatu zamknęła okres formowania się nowego, respektującego standardy demokratyczne, ale opartego na historycznych tradycjach, modelu stosunków między państwem a Kościołem katolickim. Szczególna pozycja Kościoła katolickiego, wynikająca z zawarcia traktatu, została potwierdzona w Konstytucji RP.

powołanej przez Sejm do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu polegać miały w szczególności na: 1) ocenie skutków prawnych, jakie nastąpią w przypadku uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych oraz innych ustaw (§ 2 ust. 1) oraz 2) ocenie zgodności Konkordatu z uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucją (§ 2 ust. 2).

²¹⁰ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 41; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji konkordatu między Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską w świetle przepisów konstytucji RP*, PS 1998, nr 2, s. 94; A. Szmyt, *Opinia w sprawie uchwały Sejmu RP z dn. 1 lipca 1994 r. o trybie ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską* [Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu – Warszawa, 29 listopada 1994 r.]; J. Szymanek, *Tryb ratyfikacji konkordatu z 1993 r.*, [w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. C. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009.

²¹¹ Por. B. Górowska, *Dziesięciolecie obowiązywania konkordatu polskiego z 1993 r.*, PiP 2008, nr 4.

Na pewno wraz z ratyfikacją konkordatu ewoluowało znaczenie normatywne pojęcia „państwa świeckiego”, zamieszczonego w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach sumienia i wyznania²¹², stanowiącym, że „Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań”. Kształtujący się w Rzeczypospolitej Polskiej model państwa świeckiego wynikał odtąd nie tylko z ustawy o gwarancjach, ale musiał uwzględniać odpowiednie treści normatywne przepisów konkordatu, który po ratyfikacji stał się aktem prawnym porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej o wyższej mocy obowiązywania niż ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

3. Przepis art. 25 ust. 4 Konstytucji odsyła do umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską (konkordatu), która określa stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim. W wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07²¹³ Trybunał Konstytucyjny uznał, że „art. 25 ust. 4 Konstytucji oraz konkordat określają szczególną pozycję instytucjonalną Kościoła katolickiego w systemie prawnym RP, odzwierciedlającą jego dominującą pozycję w strukturze wyznaniowej RP”. Dalej jednak zastrzegł, że owa „szczególna regulacja pozycji instytucjonalnej Kościoła katolickiego jest ograniczona równoprawnością wyznawców wszystkich religii i wyznań”.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że „przepisy ratyfikowanego konkordatu stały się nie tylko częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, o wyższej mocy obowiązywania niż przepisy ustawowe, ale zostały, na mocy art. 25 ust. 4 Konstytucji, faktycznie inkorporowane do materii konstytucyjnej”. Teza o „faktycznej inkorporacji” przepisów konkordatowych do materii konstytucyjnej jest kontrowersyjna. Z treści

²¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 231, poz. 1695 z późn. zm.

²¹³ ZU 2009, nr 11A, poz. 163.

konstytucyjnego przepisu odsyłającego, poprzez wprowadzenie do systemu prawnego zawartej ze Stolicą Apostolską umowy międzynarodowej, nie można wywieść, że materia regulowana przez tę umowę, przez to jest częścią ustawy zasadniczej. Zgadzam się z W. Brzozowskim, że niejasno rysują się również inne konsekwencje ustrojowe przyjęcia takiej interpretacji np. związane z miejscem i hierarchią źródeł prawa i oceną konstytucyjności konkordatu²¹⁴. Konkordat jest wprawdzie aktem o randze subkonstytucyjnej, lecz jego przepisy, choć mają pierwszeństwo w razie kolizji z ustawami, muszą być zgodne z konstytucją.

W wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. sygn. U 10/07 Trybunał dokonał swego rodzaju konstytucjonalizacji szczegółowych postanowień umowy ze Stolicą Apostolską. Jednak w świetle ustawy zasadniczej można mówić, co najwyżej o konstytucjonalizacji, w art. 25 ust. 3, zasad wzajemnej autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie oraz ich współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego²¹⁵. Trzeba też zwrócić uwagę, że Konstytucja, określając model stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 3), przyjęła, co do istoty, to samo ujęcie, które zostało zamieszczone w art. 1 konkordatu, podkreślające poszanowanie wzajemnej niezależności i autonomii państwa i kościoła, każdego w swojej dziedzinie (zakresie) oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

4. Art. 25 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”. Podstawą aksjologiczną określonego tutaj równouprawnienia instytucjonalnego jest identyczna, indywidualna godność

²¹⁴ Por. W. Brzozowski, *Glosa do wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r.* (sygn. akt U 10/07), PS 2010, nr 4, s. 201–202.

²¹⁵ P. Borecki, M. Pietrzak, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny. Glosa do wyroku TK dnia 2 grudnia 2009 r.*, U 10/07, PiP 2010, nr 5, s. 18-31.

wyznawców wszystkich religii w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym, stanowiąca podstawową przesłankę jednakowej ochrony konstytucyjnej praw wyznawców różnych religii, wynikających z wolności religijnej. Równouprawnienie instytucjonalne kościołów jest tego konsekwencją.

Treścią zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych na gruncie Konstytucji jest przyjęcie zasady, aby „wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną były traktowane równo. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji”²¹⁶. Taka wykładnia oznacza z jednej strony zakaz dyskryminacji i uprzywilejowania kościołów. Ale z drugiej nie oznacza to, że nie są dopuszczalne konstytucyjnie pewne zróżnicowania statusu poszczególnych wyznań²¹⁷. Zróżnicowanie to wynika już chociażby z art. 25 ust. 4 stanowiącego, że stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem katolickim określają nie tylko ustawy, ale także umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską. W tym kontekście Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. podkreślił, że zasady równouprawnienia instytucjonalnego nie można pojmować jako zasady tworzącej ekspektatywę, uzyskania równości faktycznej.

Przepis odsyłający art. 25 ust. 4 Konstytucji, podobnie jak art. 25 ust. 5 w stosunku do konfesji nierzymskokatolickich, konstytucjonalizuje zarówno określone formy prawne regulacji stosunków między państwem a kościołem, jak i przesądza treść regulacji prawnej dotyczącej relacji Państwo – Kościół katolicki.

W świetle art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji władze publiczne działają bezstronnie, a kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione, jeśli każdy

²¹⁶ Wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 28.

²¹⁷ Por. S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] *Zasada równości w prawie*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2004, s. 95.

może korzystać z praw wynikających z wolności religijnej, a kościoły i związki wyznaniowe mogą wypełniać swe funkcje wynikające z wolności religii i korzystać z uprawnień koniecznych dla realizacji tych funkcji, przy czym funkcje te realizują, zapewniając w sposób równoprawny, każdemu z wyznawców różnych religii i wyznań, prawa będące konsekwencją wolności religii, o których mowa w art. 53 ust. 2 i 3 Konstytucji. Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych, o którym mowa w art. 25 ust. 1 Konstytucji, należy zatem interpretować w kontekście przepisów ust. 4 i 5 tegoż artykułu²¹⁸. Równoprawny z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi status prawno-konstytucyjny Kościoła rzymskokatolickiego należy wyklądać w świetle przepisu art. 25 ust. 4 Konstytucji, stanowiącego swoistą *lex specialis* wobec pozostałych przepisów art. 25 Konstytucji, a zwłaszcza wobec art. 25 ust. 1 Konstytucji²¹⁹.

W świetle art. 25 ust. 1 i 2 kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione, a władze publiczne winny zachować bezstronność. Szczególna pozycja instytucjonalna Kościoła katolickiego, wynikająca z art. 25 ust. 4 Konstytucji i z Konkordatu, ma więc swoje ograniczenia, będące konsekwencją równych praw każdego, wynikających z wolności religii, w tym także równych praw, wynikających z wolności nauczania każdej religii. Przepis art. 25 ust. 4 Konstytucji stanowi więc, na gruncie wewnętrznej systematyki tego artykułu, *lex specialis* o ograniczonym zakresie, skoro szczególna regulacja pozycji instytucjonalnej Kościoła katolickiego jest ograniczona równoprawnością wyznawców wszystkich religii i wyznań²²⁰.

Zdaniem W. Brzozowskiego „Konstytucja nie musiała przewidywać konkordatu jako formy ułożenia stosunków państwa z Kościołem katolickim

²¹⁸ Por. L. Garlicki, *Uwagi do art. 25*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.

²¹⁹ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07.

²²⁰ M. Pietrzak stwierdził, że konkordatowa forma regulacji jest trudna do pogodzenia z równouprawnieniem wyznań. Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 249.

i mogła poprzestać na sformułowaniu wymogu regulacji ustawowej. Jeśli jednak ustrojodawca wyszedł naprzeciw odmienności prawnej tego związku wyznaniowego, to z oczywistych względów nie mógł tak samo postąpić w stosunku do związków pozostałych, niemających *sui generis* reprezentanta w stosunkach międzynarodowych²²¹. Zgadzam się z Autorem, że odmienność regulacji stosunków państwa z Kościołem katolickim nie powinna naruszać ustrojowej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

3. Umowa międzynarodowa jako podstawa podjęcia uchwały o stanie wojennym, stanie wojny oraz jako podstawa użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

1. W przypadku zagrożenia istnienia Państwa może zostać wprowadzony stan wojenny. Konstytucja w art. 229 stanowi, że może on zostać wprowadzony tylko w trzech sytuacjach: 1) zewnętrznego zagrożenia państwa (również przez atak terrorystyczny), 2) zbrojnej napaści, 3) jeżeli z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji²²².

Jedną z konstytucyjnych przesłanek decydujących o wprowadzeniu stanu wojennego, może być zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikające z umowy międzynarodowej (art. 229). W tym przepisie mamy z kolei do czynienia z konkretnym odesłaniem merytorycznym do umowy międzynarodowej. Ustrojodawca uznał, że podstawą wprowadzenia stanu wojennego może być każda umowa międzynarodowa, niekoniecznie ratyfikowana, z której wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Trzeba jednak ten przepis odsyłający art. 229 też odczytywać

²²¹ W. Brzozowski, *Glosa...*, s. 200.

²²² Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16, Warszawa 2012, s. 411.

z uwzględnieniem postanowień art. 89 ust. 1 Konstytucji określających materie, które przed ratyfikacją wymagają uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Wśród umów międzynarodowych wymagających ustawowej zgody są umowy dotyczące pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych (art. 89 ust. 1 pkt 1). Pojęcia układu politycznego, czy układu wojskowego nie są zdefiniowane, jednak użycie przez ustrojodawcę terminu „układ” sugeruje, że chodzi o umowy o fundamentalnym znaczeniu politycznym²²³. Oznacza to, że „zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji”, ze względu na znaczenie polityczne, zasadniczo zawsze ma źródło w umowie międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

W obowiązującym stanie swych zobowiązań międzynarodowych Polska jest związana paktem NATO, który przewiduje obowiązek wspólnej obrony przeciwko agresji²²⁴. Przepis art. 3 Paktu uznaje zbrojną napaść na jedno lub więcej państw w Europie lub Ameryce Północnej za napaść przeciwko nim wszystkim i zobowiązuje państwa Traktatu do udzielania pomocy państwu lub państwowi napadniętym, poprzez konieczne działania samodzielne lub wspólne, łącznie z użyciem siły zbrojnej w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa „obszaru północnoatlantyckiego”. Pakt formuluje własną definicję przedmiotową agresji w postaci „obszaru północnoatlantyckiego”, zdefiniowanego poprzez szczegółowe wyliczenie terytoriów państw należących do NATO, sił zbrojnych, okrętów i statków powietrznych znajdujących się na terytoriach tych państw lub na innej części obszaru północnoatlantyckiego na północ od zwrotnika Raka (art. 6 Paktu). Wynikające z umowy międzynarodowej zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji,

²²³ Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 178.

²²⁴ Traktat północnoatlantycki z 4 kwietnia 1949 r. (Dz. U. z 2000 r. nr 87, poz. 970) podpisany przez Polskę w Brukseli 16 grudnia 1997 r. a także z Deklaracja Szczytu Praskiego przyjętej przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej NATO z 21 listopada 2002 r. w Pradze.

zgodnie z Paktem NATO, powstaje, „jeżeli taka napaść nastąpi”²²⁵. W myśl art. 5 Paktu: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”.

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego wydaje Prezydent RP, co koresponduje z jego szczególną odpowiedzialnością za sprawy suwerenności i integralności państwa. Może ono jednak być wydane tylko na wniosek Rady Ministrów. Oba organy władzy wykonawczej muszą działać zgodnie, tj. prezydent nie może wprowadzić stanu wojennego bez wniosku Rady Ministrów, ale też nie ma obowiązku uczynić temu wnioskowi zadość²²⁶.

2. Od instytucji „stanu wojennego” należy odróżnić instytucję „stanu wojny”, o której mówi art. 116 Konstytucji. Istotą instytucji „stanu wojny” nie jest wprowadzenie szczególnych zmian w wewnętrznym porządku państwa, a oddziaływanie na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Wprowadzenie stanu wojny jest adresowane do innego państwa, a także do społeczności międzynarodowej. Pociąga bowiem za sobą skutki wynikające z prawa międzynarodowego, m. in. możliwość rozpoczęcia działań zbrojnych, czy zerwanie stosunków dyplomatycznych. Nie wywołuje skutków dla wewnętrznego porządku Rzeczypospolitej, nie jest stanem nadzwyczajnym, czym różni się istotnie od stanu wojennego. Można jednak przyjąć, że wprowadzaniu

²²⁵ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 229 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 4–5.

²²⁶ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 412.

stanu wojny będzie towarzyszyło (wyprzedzało), wprowadzenie stanu wojennego²²⁷.

O stanie wojny i o zawarciu pokoju decyduje Sejm (art. 116 ust. 1)²²⁸. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, to o stanie wojny postanawia Prezydent (art. 116 ust. 2)²²⁹. W przypadku stanu wojny będziemy mieć do czynienia ze swoistą proklamacją Sejmu wyrażoną w formie uchwały. Art. 116 ust. 1 zastrzega dla Sejmu podejmowanie decyzji o stanie wojny i pokoju, co oznacza, że dla jej skuteczności prawnej zasadniczo nie jest wymagany udział Senatu lub prezydenta²³⁰. Nie przyznaje się tu Radzie Ministrów wyłącznego prawa postawienia wniosku o wprowadzenie stanu wojny. Jednak

²²⁷ Por. *ibidem*, s. 414.

²²⁸ Konstytucja RP, w treści przepisu dotyczącego wojny i pokoju nawiązuje zarówno do Konstytucji RP z 1921 r., jak i Konstytucji PRL z 1952 r. Z tej pierwszej wywodzi się połączenie wojny i pokoju w jednym przepisie (art. 50), zaś z tej drugiej, określenie sytuacji, kiedy może być podjęte postanowienie o stanie wojny oraz wskazanie roli głowy państwa i Sejmu w tej materii (art. 33). Por. L. Antonowicz, *Konstytucyjne ujęcie kompetencji międzynarodowej głowy państwa (zarys rozwoju)*, [w:] *Konstytucyjny ustroj państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 36.

²²⁹ Zdaniem L. Garlickiego jest to „przykład powierzenia Sejmowi kompetencji pozostającej poza zakresem «władzy ustawodawczej», ale na tyle istotnej dla kraju, że uzasadniającej zarezerwowanie jej dla przedstawicielstwa narodu. Choć stanowi to odstępstwo od rygorystycznie ujmowanej zasady podziału władz, to jest typowe dla wielu współczesnych konstytucji, a w sensie formalnym nie budzi zastrzeżeń, bo ustanowione zostało przepisem o randze konstytucyjnej”. Tenże, *Komentarz do art. 116 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 9. W. Wołpiuk proponuje natomiast, by uprawnienia Sejmu do podejmowania decyzji w sprawie stanu wojny i zawarcia pokoju traktować jako współudział Sejmu w urzeczywistnianiu polityki zagranicznej państwa oraz w konsekwencji ograniczenie zakresu spraw z tej dziedziny należących do Rady Ministrów. Por. W. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 35–36.

²³⁰ Jeżeli przyjmiemy, że uchwała stanowi *sui generis* upoważnienie do odpowiedniego działania władz publicznych, to należy uwzględnić fakt, iż to władza wykonawcza jest odpowiedzialna, w świetle konstytucji, za bezpieczeństwo państwa i stosunki z innymi państwami. *Ibidem*, s. 40–41.

gdyby miał o tym postanowić prezydent, (jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie), to musiałby uzyskać kontrasygnatę premiera.

Ustawa zasadnicza przewiduje dwie alternatywne przesłanki podjęcia przez Sejm uchwały o stanie wojny: 1) zbrojna napaść na terytorium RP²³¹, bądź 2) realizacja wynikającego z umowy międzynarodowej zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 116 ust. 2).

Formalną przesłankę podjęcia uchwały o stanie wojny (podobnie jak stanu wojennego) stanowi istnienie zobowiązania do wspólnej obrony przeciw agresji²³². Będzie to miało miejsce w przypadku, gdy akt agresji został wymierzony przeciwko państwu, z którym wiąże Polskę umowa międzynarodowa oraz gdy z ważnej umowy zawartej między państwem, przeciwko któremu dokonano aktu agresji a RP wynika zobowiązanie do wspólnej

²³¹ Sejm podejmie uchwałę o stanie wojny tylko w przypadku rzeczywistej napaści na terytorium Polski. Tylko wówczas decyzje Sejmu można uznać za uzasadnioną z punktu widzenia przesłanek zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Jednak wobec wieloznaczności pojęcia „zbrojna napaść” trzeba przyjąć, że Sejm dysponuje swobodą oceny stanu faktycznego stanowiącego podstawę jego decyzji w sprawie podjęcia uchwały o stanie wojny. Zatem Sejm podejmując decyzję, dokonuje fakultatywnego wyboru zależnego od oceny sytuacji. *Ibidem*, s. 47. Por. też L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 12–13.

²³² Art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r. (Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90 z późn. zm.) stanowi, że: „Nic w niniejszej Karcie nie może uchylać niepozbawalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony będą natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa i w niczym nie mogą uszczuplać władzy i odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, wynikających z niniejszej Karty, do podejmowania w każdym czasie takiej akcji, jaką ona uzna za niezbędną do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło definicję agresji (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625 (XXV) z 24 lutego 1974 r.). Jak stanowi art. 1 definicji; „Agresja polega na użyciu siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, terytorialnej integralności lub politycznej niepodległości innego państwa, lub w jakikolwiek inny sposób”. Tekst rezolucji [w:] K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1976, s. 648.

obrony²³³. Oznacza to, że musi obowiązywać umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną, przewidująca zobowiązanie stron do podjęcia określonych działań na wypadek agresji. Z treści tej umowy musi jednoznacznie wynikać zobowiązanie Polski do wspólnej obrony przeciwko agresji, a zatem niedopuszczalne byłoby jednostronne zobowiązanie się Polski do obrony innego państwa²³⁴. W świetle zasady *pacta sunt servanda* oraz zasady przestrzegania prawa międzynarodowego, ewentualne niedotrzymanie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych w tej materii zawsze będzie stanowić istotne naruszenie umowy i wywoła reakcję pozostałych państw stron umowy²³⁵.

Logika przepisu art. 116 Konstytucji jest jednoznaczna. z jednej strony przepis ten wyznacza przesłanki podjęcia uchwały lub postanowienia Prezydenta o stanie wojny i dopiero ich zaistnienie pozwala na podjęcie stosowanej decyzji. Odwrotnie zaś brak takich przesłanek uniemożliwia „decydowanie o stanie wojny”. W świetle tego przepisu prawidłowe wydaje się podjęcie uchwały albo o stanie wojny, albo o zawarciu pokoju. Natomiast niedopuszczalne jest podjęcie na podstawie art. 116 uchwały w sprawie niewypowiedzania wojny określonemu krajowi²³⁶.

Interpretacja art. 116 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że alternatywną przesłanką relewantną, przesądzającą o stanie wojny jest wynikające z umów międzynarodowych zobowiązanie do wspólnej obrony. Konstrukcja normatywna tego przepisu odsyłającego merytorycznie prowadzi do wniosku, że organ decydujący o stanie wojny zawsze musi ocenić, czy z umów (ratyfikowanych bądź z umów zawartych w trybie prostym), jednoznacznie wynikają

²³³ Por. W. Wołpiuk, *Państwo wobec...*, s. 51.

²³⁴ Przepis art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego stanowi wyraźnie, że „strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim”. Por. L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 8–9.

²³⁵ Por. szerzej W. Czaplinski, *Odpowiedzialność państwa za naruszenie umowy międzynarodowej*, PiP 2001, nr 11, s. 18–19.

²³⁶ Por. A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 536–537.

takie zobowiązania, albowiem ma to istotne znaczenie w punktu widzenia Polski jako wiarygodnego członka wspólnoty międzynarodowej. Sejm bądź prezydent, wprowadzając stan wojny, powinni wziąć pod uwagę całokształt umów wiążących Polskę, z których wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. Na pewno trzeba będzie sięgać do art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych oraz do odpowiednich postanowień Paktu o NATO²³⁷. Natomiast nie ma możliwości wprowadzenia stanu wojny w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zatem wykluczona jest wojna prewencyjna²³⁸.

Przepis art. 116 przekazuje tylko Sejmowi prawo decydowania o zawarciu pokoju. Nie określa natomiast formy jego zawarcia. Jest to wyłączna prerogatywa Sejmu, ale zarazem w myśl art. 89 ust. 1 pkt 1 do zawarcia pokoju konieczna jest umowa międzynarodowa, a to wymaga współdziałania prezydenta i Sejmu. w świetle prawa międzynarodowego zawarcie pokoju zawsze wymaga umowy międzynarodowej. Skoro ratyfikacja umowy dotyczącej pokoju wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, to znaczy, że Sejm, obok Senatu, będzie tylko organem współdecydującym o zawarciu pokoju, a wykonanie tej decyzji – zawarcie pokoju, w formie ratyfikacji umowy, należy do Prezydenta. L. Garlicki jest zdania, że nie można twierdzić, że art. 116 ustanowił jakiś dodatkowy tryb, w którym całokształt decyzji byłby zarezerwowany dla Sejmu, bo musiałoby to w wyraźny sposób wynikać z konstytucji²³⁹. Także ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych²⁴⁰ nie zawiera odrębności proceduralnych w tym zakresie. Bez wątplenia, w praktyce wykładni konstytucji należałoby ustalić granice pomiędzy treścią art. 116 ust. 1 a art. 89 ust. 1 pkt 1²⁴¹. Przekonujący

²³⁷ Por. B. Krzan, *Kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ w międzynarodowym sądownictwie karnym*, Toruń 2009, s. 98–112.

²³⁸ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 415.

²³⁹ Zob. L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 11.

²⁴⁰ Dz. U. nr 39, poz. 443 z późn. zm.

²⁴¹ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 89 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. 1, Warszawa 1999, s. 8.

w tym zakresie wydaje się pogląd P. Winczorka i P. Sarneckiego, zakładający, że Sejm, podejmując uchwałę o zawarciu pokoju, podejmuje w istocie decyzję polityczną wiążącą władze cywilne i wojskowe, natomiast zawarcie traktatu pokojowego powinno nastąpić później i to w oparciu o postanowienia art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Traktat taki przecież wiąże strony umowy – podmioty prawa międzynarodowego²⁴². P. Sarnecki rozróżnia umowy dotyczące pokoju od zapisanej w art. 116 ust. 1 wyłącznej kompetencji Sejmu do zawarcia pokoju. Traktat pokojowy ratyfikowany przez głowę państwa za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie powinien być logiczną konsekwencją rokowań pokojowych stanowiących z kolei logiczną konsekwencję zakończenia stanu wojny uchwałą Sejmu²⁴³.

3. Inny charakter ma natomiast norma odsyłająca zawarta w przepisie art. 117 Konstytucji. Nakazuje ona unormowanie na szczeblu ustawy bądź ratyfikowanej umowy międzynarodowej zasad użycia wojsk polskich za granicą oraz przebywania wojsk obcych w Polsce. Zatem prawną formą regulowania wspomnianych zasad może być zarówno ustawa, jak i ratyfikowana umowa międzynarodowa. Nie ma także przeszkód, aby regulacja ustawowa i umowna obowiązywały równolegle²⁴⁴.

Zasady użycia sił zbrojnych poza granicami powinny odpowiadać warunkom określonym w postanowieniach art. 116 ust. 2, a więc muszą mieć na celu indywidualną lub wspólną z sojusznikami obronę przeciw agresji. Powinny także być formułowane z uwzględnieniem konstytucyjnych wytycznych, co do treści polskiej polityki zagranicznej. „Użycie” sił zbrojnych

²⁴² Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 146. Por. też M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006, s. 120.

²⁴³ Zob. P. Sarnecki, *W sprawie trybu ratyfikacji...*, s. 97–98.

²⁴⁴ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 117 Konstytucji RP*, [w:] *Komentarz...*, s. 2.

poza granicami nie może być połączone z agresją, czy jakimkolwiek innymi akcjami naruszającymi powszechne prawo międzynarodowe, a zwłaszcza zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych.

Konstytucja wymaga, aby określenie zasad użycia wojsk polskich za granicą oraz przebywania wojsk obcych w Polsce następowało w formie ratyfikowanej umowy międzynarodowej, nie przesądza natomiast, czy ma to być umowa ratyfikowana przez prezydenta za zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie. Mając jednak na względzie materię określoną w art. 117, oraz wskazanie ustawy jako aktu równorzędnego do określenia tej materii, należy przyjąć, że w tym przypadku chodzi o umowy ratyfikowane w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Podzielałam pogląd L. Garlickiego, że określenie zasad użycia wojsk polskich za granicą oraz przebywania wojsk obcych w Polsce w umowach ratyfikowanych bez zgody wyrażonej w ustawie umniejszyłoby rangę tych umów wobec ustaw (nie miałyby pierwszeństwa wobec ustaw w przypadku kolizji)²⁴⁵.

Konstrukcja normatywna postanowień art. 117 Konstytucji pokazuje, że ustrojodawca, odsyłając do ratyfikowanych umów międzynarodowych lub ustawy, pozostawił ustawodawcy dużą swobodę regulacyjną, gdyż nie ustanowił żadnych dyrektyw interpretacyjnych. Pamiętać jednak należy, że ustawodawcę oraz prezydenta ratyfikującego umowę międzynarodową wiążą przede wszystkim postanowienia art. 126 ust. 2 i art. 9 Konstytucji RP.

Ustawodawca wykonał obowiązek nałożony w art. 117 zd. 1 Konstytucji, uchwalając ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa²⁴⁶. Trafnie przy tym odczytał zasady konstytucyjne i przewidział, że o użyciu Sił Zbrojnych postanawia Prezydent RP²⁴⁷. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o zasadach użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 3.

²⁴⁶ Dz. U. nr 162, poz. 1117.

²⁴⁷ Por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 583.

państwa: „użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w: a) konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, b) misji pokojowej, c) akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom”. O użyciu Sił Zbrojnych postanawia Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów (konieczne jest też uzyskanie kontrasygnaty) i niezwłocznie informuje o tym Marszałków Sejmu i Senatu.

Zdaniem R. Piotrowskiego, interpretując postanowienia art. 117 Konstytucji, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę znaczenie zasady suwerenności. Autor zwraca uwagę, że zakres, formy i skutki pobytu i przemieszczania się wojsk obcych na terytorium Polski nie mogą kolidować z zasadą suwerenności Narodu ani nie mogą oznaczać przekazywania podmiotowi ponadnarodowemu kompetencji organów władzy państwowej, ponieważ żadna umowa międzynarodowa dotycząca spraw wojskowych nie została zawarta w trybie art. 90 Konstytucji. Ustawa zasadnicza wyklucza bowiem zawarcie umowy przekazującej kompetencje organów władzy państwowej innemu państwu. Dlatego, w ocenie Autora, umowa ze Stanami Zjednoczonymi dotycząca elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej, nazywanego tarczą antyrakietową, jest niezgodna w art. 117 Konstytucji²⁴⁸.

Wykładnia postanowień art. 117 Konstytucji powinna uwzględniać zasady i wartości konstytucyjne. Prócz zasady suwerenności, także zasadę

²⁴⁸ R. Piotrowski, *Instalacja systemu...*, s. 24. Autor podnosi, że zarówno instalacja w Polsce tarczy antyrakietowej, jak też umieszczenie na polskim terytorium towarzyszących temu urządzeniu baterii rakiet, oznacza przekazanie Stanom Zjednoczonym kompetencji w odniesieniu do terytorium RP, z którego ma nastąpić – w razie potrzeby – start rakiet. W rezultacie dojdzie do nowej sytuacji z punktu widzenia polskiej suwerenności, rozumianej jako zdolność państwa do samodzielnego podejmowania wszystkich dotyczących go decyzji. Uruchomienie tarczy antyrakietowej będzie następstwem samodzielnej decyzji władz stanów Zjednoczonych, a nie Polski, chociaż tarcza zostanie umieszczona na polskim terytorium. Tenże, *Instalacja systemu...*, s. 22.

dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego, zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, ochrony niepodległości i nienaruszalności terytorium, czy unitarności państwa. Te zasady i wartości niewątpliwie implikują istotne ograniczenia dotyczące działania władz publicznych, w szczególności w dziedzinie zawierania zobowiązań międzynarodowych dotyczących pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Odesłania do prawa międzynarodowego w obszarze konstytucyjnych wolności i praw jednostki

1. Polski język urzędowy a prawa mniejszości wynikające z umów międzynarodowych

1. W rozdziale I Konstytucji, w postanowieniach art. 27, zawarta jest zasada, że językiem urzędowym w RP jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Polskę zamieszkują oprócz Polaków także mniejszości narodowe, a zatem ustawa zasadnicza, w zgodzie z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, gwarantuje im prawo do posługiwania się ich językiem ojczystym.

Ustrojodawca zadeklarował, że uznanie języka polskiego za język urzędowy nie narusza praw mniejszości narodowych, ale tylko wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Zakres odesłania został tutaj zawężony wyłącznie do umów ratyfikowanych. Ze względu na ratyfikację i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, umowa ratyfikowana jest częścią krajowego porządku prawnego. Należy więc przyjąć, że ze względu na materię (ochrona praw mniejszości narodowych) idzie tu o umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, albowiem tylko takie umowy mają pierwszeństwo wobec ustaw, gdyby obu aktów nie dało się pogodzić (art. 91 ust. 2).

Podstawową – uniwersalną umową międzynarodową w tej materii jest Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 16 grudnia 1966 r.²⁴⁸ Przepis art. 27 Paktu stanowi, że: „w państwach, w których istnieją mniejszości [...] językowe, osoby należące do takich mniejszości nie będą pozbawione prawa do [...] posługiwania się własnym językiem wspólnie z innymi członkami danej grupy”. Znaczenie tej regulacji jest tym donioślejsze, że ustanawia ona prawa podmiotowe dla członków wszelkich mniejszości²⁴⁹.

Podobne akty międzynarodowe obowiązują w poszczególnych regionach świata. Na kontynencie europejskim obowiązuje Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych z dnia 5 listopada 1992 r. ratyfikowana przez Polskę w 2009 r.²⁵⁰ Dla celów Karty językiem regionalnym lub mniejszościowym są języki, które tradycyjnie używane są na określonym terytorium państwa przez obywateli tego państwa tworzących grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności tego państwa; różnią się od oficjalnego języka (języków) tego państwa. Nie obejmuje to ani dialektów oficjalnego języka (języków) tego państwa, ani języków migrantów (art. 1). W odniesieniu do języków regionalnych lub mniejszościowych na terytoriach, na których takie języki są używane, i w zależności od sytuacji każdego języka Strony będą opierać swoją politykę, ustawodawstwo i praktykę m.in. na następujących celach i zasadach: uznaniu języków regionalnych lub mniejszościowych za wyraz bogactwa kulturowego, poszanowaniu obszaru geograficznego każdego języka regionalnego lub mniejszościowego w celu zapewnienia, by istniejące lub nowe podziały administracyjne nie stanowiły przeszkody w promowaniu danego języka regionalnego lub mniejszościowego,

²⁴⁸ Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

²⁴⁹ Por. K. Complak, *Wolność języka zamiast języka urzędowego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzciańskiemu*, pod red. B. Balickiego i M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 599.

²⁵⁰ Dz. U. z 2009 r., nr 137, poz. 1121.

potrzebie podjęcia zdecydowanego działania promującego języki regionalne lub mniejszościowe w celu ich ochrony, ułatwianiu lub zachęcaniu do stosowania języków regionalnych lub mniejszościowych w mowie i w piśmie, w życiu publicznym i prywatnym (art. 7).

Istotny standard regionalny w zakresie ochrony praw mniejszości stanowią też, wiążące Polskę, postanowienia Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, z dnia 1 lutego 1995 r.²⁵¹ W myśl Konwencji: „Ochrona mniejszości narodowych oraz praw i wolności osób należących do tych mniejszości stanowi integralną część międzynarodowej ochrony praw człowieka i, jako taka, wchodzi w zakres współpracy międzynarodowej” (art. 1). Strony Konwencji zobowiązują się wspierać tworzenie warunków koniecznych do utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości narodowych ich kultury, jak również zachowania zasadniczych elementów ich tożsamości, to jest ich religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego (art. 5 ust. 1).

Niewątpliwie rozwojowi i ochronie praw mniejszości sprzyja zawarcie przez RP umów dwustronnych. Tytułem przykładu można wskazać Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. Zawiera on przepis, że osoby należące do mniejszości mają prawo do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie²⁵²,

²⁵¹ Dz. U. z 2002 r., nr 22, poz. 209.

²⁵² Dz. U. nr 14, poz. 56. Zgodnie z art. 20 ust. 1–3 Traktatu: „Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej, mają prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli. Mają oni prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności

zaś z Traktaty z: Czechami, Słowacją²⁵³ i Białorusią²⁵⁴ wskazują na prawo do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym. Stanowi to, w przypadku traktatów z Czechami, Słowacją i Białorusią, przesłankę do wprowadzenia języków mniejszości jako pomocniczych, gdyż istnieje zasadnicza różnica między posługiwaniem się danym językiem publicznie, tj. w miejscu publicznym, w obecności innych osób, a posługiwaniem się tym językiem w życiu publicznym, albowiem to drugie pojęcie obejmuje nie tylko sferę miejsca publicznego, ale także czynności urzędowych, tj. w relacjach obywatel – organy władzy publicznej. Przyjąć przy tym należy, że korzystna regulacja prawna na rzecz jednej mniejszości skutkuje uznaniem takich samych praw na rzecz innych. Jednocześnie traktaty z Niemcami, Czechami, Słowacją i Białorusią dodatkowo dopuszczały posługiwanie się językiem ojczystym mniejszości wobec władz publicznych lub urzędów, uzależniając jednak realizację dyspozycji tych przepisów od zgodności z prawem krajowym lub wskazując, że powinno to być wprowadzane tam, gdzie jest to możliwe i konieczne.

2. Zdanie drugie art. 27 Konstytucji zawiera normę deklarującą, że język polski jako język urzędowy nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Zdaniem J. Trzcíńskiego, że jest to sformułowanie nieczytelne, gdyż w przypadku ewentualnej wykładni tych postanowień, jako dopuszczających wyjątek od zasady, że język polski jest językiem urzędowym, mielibyśmy do czynienia

bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa. [...] Umawiające się Strony oświadczają, że osoby wymienione w ustępie 1 mają w szczególności prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie, dostępu do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany, [...] używania swych imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego”.

²⁵³ Dz. U. 1992, nr 59, poz. 296.

²⁵⁴ Dz. U. 1993, nr 118, poz. 527.

z nadużyciem interpretacyjnym, wykładnią *contra legem fundamentali*. Umowy międzynarodowe nie mogą przecież przewidywać w tym zakresie regulacji odmiennych od konstytucyjnych, bądź ich modyfikować, wypaczając ich sens normatywny²⁵⁵. Na pewno interpretacja przepisów umownych powinna być dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni w zgodzie z konstytucją. Przepis art. 27 nie gwarantuje przecież, że mniejszości narodowe, na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, uzyskały zapewnienie, że to ich język ojczysty będzie językiem urzędowym zamiast języka polskiego.

Konstytucyjna deklaracja respektowania praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych, znalazła rozwinięcie w ustawodawstwie zwykłym. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych²⁵⁶, mniejszością narodową, w rozumieniu ustawy: „jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki: 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej; 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; 5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat; 6) utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie”.

Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych stanowi w art. 40, że: „Do spraw objętych przepisami ustawy, które uregulowane są postanowieniami obowiązujących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych za uprzednią

²⁵⁵ Por. J. Trzcziński, *Komentarz do art. 27 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. 1, Warszawa 1999, s. 4; Tenże, *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji* [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 49–50.

²⁵⁶ Dz. U. nr 17, poz. 141 z późn. zm.

zgodą wyrażoną w ustawie umów międzynarodowych, stosuje się postanowienia tych umów”. Mamy tu do czynienia z normą odsyłającą systemowo *sensu stricto* nakazującą stosować ratyfikowane umowy zawsze wtedy, gdy materie ustawowa i traktatowa są tożsame. Trzeba przy tym pamiętać, że stosować można tylko normę prawnomiędzynarodową, która jest tak sformułowana, że nadaje się do bezpośredniego zastosowania, bez potrzeby dookreślenia jej przez prawo wewnętrzne, bądź transponowania jej do tego prawa. Ponadto wprowadzenie tej regulacji w takim kształcie normatywnym wydaje się niepotrzebne w kontekście konstytucyjnej deklaracji przychylności wobec praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Budzi też kontrowersje w świetle postanowień art. 91 ust. 2 Konstytucji, który przesądza kolizję norm ustawowych z normami traktatowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

W świetle ustawy istotnym, dla osób należących do mniejszości, jest realizacja przyjętego w ratyfikowanych traktatach dwustronnych oraz porozumieniach międzynarodowych, do których przystąpiła Rzeczpospolita Polska, prawa do używania języka ojczystego zarówno publicznie, jak i prywatnie oraz prawa do zapisu imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego (art. 8 – 12). Treść przepisu art. 8 i art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy wprowadza również możliwość posługiwania się przez osoby należące do mniejszości narodowych ich językiem ojczystym także w życiu publicznym, tj. w relacji obywatel – organy władzy publicznej. Z mocy art. 9 ust. 1 ustawy jedynie przed organami gminy, obok języka urzędowego, może być używany, jako język pomocniczy, język mniejszości²⁵⁷.

Przepisy ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych uwzględniają treść art. 27 Konstytucji RP. Także ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim²⁵⁸, uznając w art. 4, że język polski jest językiem

²⁵⁷ Por. wyrok NSA z dnia 27 września 2011 r., sygn. I GSK 482/10, ONSAiWSA 2012, nr 6, poz. 118.

²⁵⁸ Dz. U. nr 90, poz. 999 z późn. zm.

urzędowym, jednocześnie w art. 2 pkt 2 akcentuje, że „Ustawa nie narusza... praw mniejszości narodowych i grup etnicznych”.

Z postanowieniami art. 27 zd. 2 korespondują przepisy art. 35 Konstytucji, z których wynika, że Rzeczpospolita zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów i tradycji, a także rozwoju rodzimej kultury. Jest to zasada uznana w międzynarodowych aktach prawnych dotyczących zagwarantowania praw jednostki, a Polska, jako sygnatariusz tych umów jest zobowiązana wprowadzić je w życie i przestrzegać ich stosowania. Także i przepis art. 35 można stosować bezpośrednio, nie jest bowiem do tego potrzebne wydawanie norm prawnych.

Aby prawo mniejszości mogło być bezpośrednio skuteczne, bez potrzeby odsyłania do odrębnych ustaw, Konstytucja postanawia, że mniejszościom narodowym i etnicznym przysługuje prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych, a także służących ochronie tożsamości religijnej, jak również do uczestnictwa w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej²⁵⁹.

2. Odesłanie do prawa międzynarodowego w kwestii odpowiedzialności karnej

1. Deklarowaną w art. 9 przychylność wobec prawa międzynarodowego, odnajdujemy najpełniej w postanowieniach art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyraża starą zasadę, od wieków uznawaną również w polskim prawie karnym, że przestępstwem jest czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jest to zasada²⁶⁰ powszechnie stosowana w społeczeństwie cywilizowanym, objęta także normami prawa

²⁵⁹ Por. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 25 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, LEX, 2013.

²⁶⁰ Dz. U. z 1990 r., nr 74, poz. 439.

międzynarodowego. Od tej zasady jest jednak dopuszczalny wyjątek, który nie narusza jej istoty. Konstytucja przewiduje bowiem możliwość odpowiedzialności karnej za czyn uznany przez późniejszą ustawę za podlegający karze, o ile w czasie jego popełnienia „stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”²⁶¹. Na tej zasadzie odbywało się sądenie sprawców przestępstwa ludobójstwa popełnianego w hitlerowskich Niemczech, na Dalekim Wschodzie podczas II wojny światowej, a współcześnie w Rwandzie, czy w byłej Jugosławii.

Należy pamiętać, że na płaszczyźnie międzynarodowej każde państwo zobowiązane jest do przestrzegania norm prawa międzynarodowego powszechnego oraz umów międzynarodowych, których jest stroną. Zgodnie z przyjętymi zasadami, państwo nie może powoływać się wobec innych państw na swój porządek prawny (w tym również na postanowienia konstytucji) celem uchylecia się od zobowiązań, jakie nakłada na nie prawo międzynarodowe lub traktaty przyjęte za obowiązujące (norma ta znalazła swój wyraz w art. 27 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.). Powszechnie uznaną regułą prawa narodów jest, że państwo, które ważnie zaciągnęło zobowiązania międzynarodowe, powinno wprowadzić do swego prawodawstwa zmiany konieczne dla zapewnienia wykonania obowiązków. Trzeba również pamiętać, że sposób wykonania zobowiązania międzynarodowego w dużym stopniu zależy od charakteru tego zobowiązania i od mechanizmów przyjętych dla tego celu w prawie wewnętrznym. Z punktu widzenia prawa narodów obowiązkiem każdego państwa jest zatem uzgodnić działania swoich organów z zobowiązaniami międzynarodowymi, lecz sposób wypełniania takich zobowiązań, szczególnie zaś wybór metody realizacji uzgodnienia prawa wewnętrznego z obowiązkami prawnomiędzynarodowymi należy do swobodnej decyzji państwa. „Realizacja zobowiązań międzynarodowych polegać może w najprostszycy sytuacjach

²⁶¹ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 42.

na spełnieniu przez organ państwa, w ramach jego kompetencji, reguły konkretnej prawa międzynarodowego przez konkretne zachowanie²⁶².

2. Historycznie proces implementacji zbrodni międzynarodowych do krajowych porządków prawnych związany jest z konkretnymi wydarzeniami: z odpowiedzialnością za zbrodnie drugiej wojny światowej, która dokonała się w procesach norymberskich i tokijskich²⁶³, z podpisaniem Konwencji Genewskich o ochronie ofiar wojny z 1949 r.²⁶⁴ oraz Protokołów dodatkowych z 1977 r., przyjęciem przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Jugosławii i Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy, podpisaniem w Rzymie Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego w dniu 17 lipca 1998 r.²⁶⁵ Niewątpliwie poprzez podpisanie i ratyfikowanie Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego dokonano implementacji katalogu zbrodni prawa międzynarodowego²⁶⁶.

Zbrodnią w świetle prawa międzynarodowego jest ludobójstwo. Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 9 grudnia 1948 r.²⁶⁷, w art. I uznaje ludobójstwo, popełnione zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wojny, za zbrodnię prawa międzynarodowego. W kontekście zbrodni przeciwko ludzkości, których karanie było w Karcie trybunału norymberskiego uzależnione od karania dwóch pozostałych zbrodni wchodzących w zakres kompetencji trybunału norymberskiego (a więc zbrodni przeciwko

²⁶² W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 106.

²⁶³ Jednomyślnie przyjęta w dniu 11 grudnia 1946 r. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 95(I) potwierdziła zasady prawa międzynarodowego uznane przez Kartę Międzynarodowego Trybunału Wojskowego oraz wyrok Trybunału Norymberskiego.

²⁶⁴ Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie w dniu 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, z późn. zm.).

²⁶⁵ Dz. U. z 2001 r., nr 98, poz. 1065.

²⁶⁶ Por. E. Socha, *Zbieżność a komplementarność jurysdykcji międzynarodowych trybunałów karnych i sądów krajowych*, Wrocław 2004, s. 30–38.

²⁶⁷ Dz. U. z 1952 r., nr 2, poz. 9 z późn. zm.

pokoju i zbrodni wojennych), jest to dowód na rozwój prawa międzynarodowego w tym zakresie. Konwencja nakłada na państwa-strony obowiązek zapobiegania zbrodni ludobójstwa i karania jej. Jednym z najbardziej efektywnych sposobów zapobiegania zbrodni jest zapewnienie karania osób oskarżonych o te zbrodnie i wdrożenie kar wobec osób popełniających czyny, którym powinno się zapobiegać²⁶⁸.

Osobną kategorią przestępstw międzynarodowych są zbrodnie przeciwko ludzkości. Katalog tych zbrodni częściowo wyczerpuje pojęcie „ciężkich naruszeń” występujące w Konwencji Genewskiej z 1949 r. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego określił zbrodnie przeciwko ludzkości, jako „zbrodnie popełnione w czasie konfliktu zbrojnego, bez względu na to, czy ma on charakter międzynarodowy, czy wewnętrzny, skierowane przeciwko ludności cywilnej”. Katalog ten obejmuje: „morderstwa, eksterminację, zniewolenie, deportację, uwięzienie, torturowanie, gwałt, przesładowanie z powodów politycznych, rasowych lub religijnych, czy inne czyny niehumanitarne” (art. 5 Statutu)²⁶⁹.

Przestępstwami międzynarodowymi są także zbrodnie wojenne. Zasadniczo obejmują one pogwałcenie praw i zwyczajów wojennych. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego w art. 8 dzieli zbrodnie wojenne na cztery grupy. Są to: 1) poważne naruszenia Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., 2) inne poważne naruszenia praw i zwyczajów prawa międzynarodowego mających zastosowanie do konfliktów zbrojnych o międzynarodowym charakterze, 3) w przypadku wybuchu konfliktu zbrojnego niemającego charakteru międzynarodowego, poważne naruszenia artykułu 3, wspólnego dla czterech Konwencji Genewskich, mianowicie następujące

²⁶⁸ Por. szerzej K. Wierczyńska, *Komentarz do Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa*, LEX 2008; E. Socha *Zbieżność a komplementarność...*, s. 39–42.

²⁶⁹ Por. szerzej J. Waszczyński, *Zbrodnie przeciw ludzkości. Narodziny i rozwój pojęcia*, „Palestra” 1986, nr 10–11, s. 68.

czyny popełnione wobec osób niebiorących bezpośredniego udziału w działaniach wojennych, włącznie z członkami sił zbrojnych, którzy złożyli broń, oraz osób wyłączonych z walki na skutek choroby, ran, pozbawienia wolności lub z jakiegokolwiek innego powodu, 4) inne poważne naruszenia praw i zwyczajów w obrębie ustalonych ram prawa międzynarodowego mających zastosowanie do konfliktów zbrojnych, które nie mają charakteru międzynarodowego.

Do przestępstw międzynarodowych zalicza się także zbrodnię agresji. Idzie tu o planowanie, przygotowanie, zapoczątkowanie lub prowadzenie wojny napastniczej albo wojny będącej pogwałceniem norm prawa międzynarodowego. Zasadniczo jest to zbrodnia państwa, albowiem tylko państwo może się dopuścić takiego czynu w odniesieniu do innego państwa. Jest to cecha relewantna tej zbrodni, ale w ostatnich latach, w doktrynie prawa międzynarodowego, wskazuje się na możliwość poniesienia przez osobę fizyczną odpowiedzialności karnej za tę zbrodnię²⁷⁰. Międzynarodowy Trybunał Wojskowy dla Dalekiego Wschodu uznał, że wojna jest złem, którego konsekwencje odczuwają nie tylko państwa, które ją prowadzą, ale odczuwa ją cały świat. „Wywołanie wojny agresywnej nie jest zatem zwyczajnym przestępstwem naruszenia porządku międzynarodowego; stanowi największe przestępstwo międzynarodowe, które różni się od innych tym, że je wszystkie w sobie zawiera”²⁷¹.

²⁷⁰ Por. szerzej B. Krzan, *Kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ w międzynarodowym sądownictwie karnym*, Toruń 2009, s. 97–100. Autor zwraca uwagę, że rozważając problem odpowiedzialności osób fizycznych za agresję w prawie międzynarodowym, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy aktem agresji a zbrodnią agresji. Z pojęciem agresji wiąże się pojęcie wojny, lecz nie są one równoznaczne. Uznanie agresji za zbrodnię należy rozpatrywać w kontekście wysiłków zmierzających do potępienia użycia siły, jako sposobu rozwiązywania sporów międzynarodowych. *Ibidem*, s. 99.

²⁷¹ Por. T. Cyprian, J. Sawicki, *Materiały norymberskie*, Warszawa 1948, s. 157.

Włączenie zbrodni agresji do jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego uważanie jest za kwestię sporną na gruncie Statutu²⁷². Dlatego w postanowieniach Statutu brakuje precyzyjnych regulacji w tej materii. Jak stanowi art. 5 ust. 2 Statutu: „Trybunał wykonuje jurysdykcję w odniesieniu do zbrodni agresji, gdy tylko zostanie przyjęte postanowienie zgodnie z artykułami 121 i 123 definiujące tę zbrodnię oraz określające warunki wykonywania przez Trybunał jurysdykcji w odniesieniu do tej zbrodni. Powyższe postanowienie powinno być zgodne z odpowiednimi postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych”²⁷³.

3. Postanowienia art. 42 ust. 1, odsyłając do prawa międzynarodowego, potwierdzają otwartość polskiego systemu prawnego na normy i wartości międzynarodowe. Stanowią potwierdzenie zasady, że Rzeczpospolita Polska, przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego – że jest państwem prawa także na gruncie międzynarodowym. Państwo Polskie – członek społeczności międzynarodowej, jest przecież związane powszechnymi zasadami prawa międzynarodowego uznanymi przez przeważającą większość państw. Konstytucja RP, jako państwa cywilizowanego (zob. *passus* ze wstępu do konstytucji o kulturze polskiej „zakorzenionej w ogólnoludzkich wartościach”), „jest niejako *ex definitione* zgodna z tymi regułami, o których mowa, i należy ją interpretować na ich tle, z ich uwzględnieniem. Jako członek

²⁷² Por. B. Krzan, *Kompetencje Rady...*, s. 108–109.

²⁷³ Zdaniem A. Wyrozumskiej formuła przyjęta w art. 5 ust. 2 Statutu, a konkretnie wymóg zgodności z postanowieniami Karty, oznacza przesądzenie sprawy kluczowej, a mianowicie, że definicja agresji musi uwzględniać rolę Rady Bezpieczeństwa i nawiązywać do uprzedniego stwierdzenia istnienia agresji przez Radę Bezpieczeństwa. Por. A. Wyrozumska, *Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego – najważniejsze rozwiązania instytucjonalne a ratyfikacja Konwencji rzymskiej przez Polskę*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2, s. 13.

wspólnoty międzynarodowej o ponadtysiącletnim w niej istnieniu, Polska posiada również swój znaczący udział w rozwoju tego prawa²⁷⁴.

Zakres odesłania świadczy, że nie ma ograniczeń czasowych, gdy chodzi o ukaranie za czyn, który w czasie jego popełnienia był przestępstwem w świetle norm prawa międzynarodowego. Dotyczy czynów uznanych za przestępstwa nie tylko w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, lecz w ogóle czynów będących przestępstwami „w myśl prawa międzynarodowego”, czyli również zwyczajowego prawa międzynarodowego, do którego, w tym zakresie należą m.in. zasady norymberskie²⁷⁵ oraz w świetle zasad powszechnych uznawanych przez narody cywilizowane. W tej regulacji

²⁷⁴ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 28.

²⁷⁵ Międzynarodowy Trybunał Norymberski sformułował tezy, które pod nazwą zasad norymberskich Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 11 grudnia 1946 r. uznało za powszechne zasady prawa międzynarodowego. Do powszechnego prawa międzynarodowego, a także do prawa krajowego wielu państw weszły pojęcia przestępstw przeciwko pokojowi, zbrodni wojennych oraz zbrodni przeciwko ludzkości. Wymienione rodzaje przestępstw nie podlegają przedawnieniu, co potwierdzono w konwencji NZ z 1968 r. o niestosowaniu przedawnienia. Por. Karta Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, Norymberga 1945 r.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 maja 1992 r. (IKZP 39/91, OSNKW 1992, z. 7–8, poz. 45) SN stwierdził, że przestępstwami stanowiącymi zbrodnię przeciwko ludzkości, w rozumieniu art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o Głównej Komisji Badania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu – Instytucje Pamięci Narodowej (Dz. U. nr 21, poz. 98 ze zm.), są takie czyny, które wypełniając znamiona zbrodni lub umyślnych występków, określonych w ustawodawstwie polskim – należą jednocześnie do kategorii przestępstw wymienionych w art. 6 pkt c Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, stanowiącej integralną część Porozumienia zawartego w Londynie w dniu 8 sierpnia 1945 r., do którego Polska przystąpiła, bądź w Konwencji z dnia 8 grudnia 1948 r. w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, ratyfikowanej przez Polskę w 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., nr 2, poz. 9), bądź też w art. I pkt 6 Konwencji z dnia 26 listopada 1968 r. o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, ratyfikowanej przez Polskę w 1970 r. (Dz. U. z 1970 r., nr 26, poz. 208, załącznik). Por. też postanowienie SN z 4 grudnia 2001 r., II KKN 175/99, OSNKW 2002 r., nr 5–6, poz. 47.

ustrojodawca odsyła *sensu largo* do całego systemu międzynarodowoprawnego. Pojęcie karnej odpowiedzialności jednostki z mocy prawa międzynarodowego należy traktować, jako odpowiedzialność wynikającą zarówno z umowy międzynarodowej, jak i z normy o charakterze zwyczajowym, które są integralną częścią prawa międzynarodowego i wielokrotnie kształtowały odpowiedzialność nie tylko za zbrodnie wojenne, ale także za zbrodnie przeciwko ludzkości.

Należy mieć na uwadze, że dochodzenie odpowiedzialności za przestępstwa w myśl prawa międzynarodowego trwa zwykle długo, w państwie może zatem utrzymywać się stan niezgodności z prawem międzynarodowym. Dlatego ważne jest, aby prymat prawa międzynarodowego znalazł wyraz w prawie krajowym – w konstytucji, oraz by państwa współpracowały z międzynarodowym sądownictwem karnym. Urzeczywistnienie celów, dla których powołano międzynarodowe sądownictwo karne, będzie bowiem miało miejsce w przypadku należytej pozycji prawa międzynarodowego. Zagwarantuje to skuteczne ukaranie osób winnych popełnienia ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości, czy zbrodni wojennych i agresji²⁷⁶.

3. Dopuszczalność ekstradycji obywatela polskiego na podstawie umowy międzynarodowej

1. Do ratyfikowanych umów międzynarodowych odwołuje się ustrojodawca w przepisie art. 55 regulującym kwestię ekstradycji obywateli polskich²⁷⁷. Zasadniczo Konstytucja zakazuje ekstradycji obywatela polskiego.

²⁷⁶ Por. E. Socha, *Zbieżność a komplementarność...*, s. 61–65.

²⁷⁷ Ekstradycja oznacza wydanie przez władze jednego państwa władzom państwa drugiego, na ich żądanie, osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa lub skazanej za jego popełnienie na terenie żądającego państwa, w celu pociągnięcia tej osoby do odpowiedzialności karnej lub w celu wykonania orzeczonej kary. Prawo do ekstradycji może się wywodzić z wiążącej umowy międzynarodowej, stosuje się je przy zachowaniu zasady wzajemności oraz zasady specjalności. Często

Celem tego zakazu jest ochrona obywateli polskich nie w ogóle przed odpowiedzialnością karną, ale przed odpowiedzialnością przed sądem obcego państwa lub wykonywaniem kary w obcym państwie. W pierwotnym tekście ustawa zasadnicza formułowała całkowity zakaz ekstradycji. Po zmianie Konstytucji dopuszczona została ekstradycja obywatela polskiego w przypadkach określonych w art. 55 ust. 2 i 3²⁷⁸.

W dniu 8 września 2006 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji RP²⁷⁹. Do art. 55 dodano art. 55 ust. 2, zgodnie z którym: „Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem, że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję: 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku”. Natomiast zgodnie z postanowieniami ust. 3 art. 55: „Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji”.

Jest to pierwsza zmiana Konstytucji RP uchwalonej w 1997 r. Została ona zdeterminowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia

stosuje się też zasadę podwójnej karalności za popełnione przestępstwo. Por. A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 230.

²⁷⁸ Por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 282–283.

²⁷⁹ Dz. U. Nr 200, poz. 1471.

2005 r. (P 1/05)²⁸⁰, w którym stwierdził on, że art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zm.) w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. TK argumentował w uzasadnieniu wyroku, iż: „Konstytucja nie reguluje tych aspektów, które stanowią o różnicy pomiędzy ustawowymi instytucjami przekazania i ekstradycji. Oznacza to, że przekazanie osoby ściganej na podstawie nakazu europejskiego tylko wtedy można byłoby uznać za instytucję różną od ekstradycji, o której mowa w art. 55 ust. 1 Konstytucji, gdyby miało różną od niej istotę. Skoro zaś sensem (rdzeniem) ekstradycji jest wydanie obcemu państwu osoby ściganej albo skazanej, w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej, co do niej kary, to przekazanie osoby ściganej ENA w celu przeprowadzenia przeciwko niej, na terytorium innego państwa członkowskiego UE, postępowania karnego lub wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności albo innego środka polegającego na pozbawieniu wolności musi być uznane za jej odmianę. Jeżeli zaś przekazanie jest jedynie rodzajem (typem, formą szczególną) ekstradycji regulowanej w art. 55 ust. 1 Konstytucji, to swoiste dla niego elementy (różnice w stosunku do ustawowej instytucji ekstradycji) nie mogą skutkować uchynieniem konstytucyjnej przeszkody przekazania, jaką jest obywatelstwo polskie osoby ściganej”.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji wyraża prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem. Przekazanie go zaś na podstawie europejskiego nakazu aresztowania innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałyby charakter naruszenia tej istoty. Z tego punktu widzenia należy uznać, zdaniem TK, że zakaz ekstradycji obywatela polskiego, sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji, ma charakter absolutny, a podmiotowe prawo

²⁸⁰ OTK-A 2005, nr 4, poz. 42.

osobiste obywateli z niego wynikające nie może podlegać żadnym ograniczeniom, albowiem ich wprowadzenie uniemożliwiłoby realizację tego prawa. Przyjęcie tej tezy oznacza jednak, że Konstytucja chroni przed odpowiedzialnością karną sprawców przestępstw popełnionych za granicą, również, gdy nie jest spełniona, wymagana w przypadku ekstradycji, przesłanka podwójnej karalności czynu²⁸¹.

Pojęcie ekstradycji z art. 55 Konstytucji, podobnie jak uchodźcy z art. 56 ustawy zasadniczej, są instytucjami należącymi w równej mierze do prawa krajowego, jak i do prawa międzynarodowego. Przy stosowaniu takich instytucji należy zatem brać pod uwagę ich treść ukształtowaną przez prawo międzynarodowe. Praktyka sądów międzynarodowych wskazuje, że nawet, jeżeli państwo ma w takim przypadku swobodę regulacji, to swoboda ta jest ograniczona przez zobowiązania międzynarodowe państwa²⁸².

2²⁸³. Zgodnie z treścią art. 55 ust. 1 Konstytucji generalną zasadą, a zarazem prawem konstytucyjnym, jest zakaz ekstradycji obywatela polskiego. Od zasady tej ustrojodawca wprowadził wyjątek w art. 55 ust. 2 Konstytucji, na mocy którego ekstradycja obywatela polskiego jest możliwa, „jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej”. Zatem ograniczenie prawa konstytucyjnego, jakim jest zakaz ekstradycji obywatela polskiego, musi wynikać wprost z umowy międzynarodowej i nie może być wynikiem interpretacji aktu niższej rangi ani tym bardziej wynikiem uznania administracyjnego.

²⁸¹ *Ibidem*, s. 109–110.

²⁸² Zob. W. Czapliński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 (P 1/05)*, PiP 2005, nr 9, s. 108.

²⁸³ Punkty 2 i 3 niniejszego rozdziału oparte zostały na odpowiednich fragmentach pracy Jakuba Żurka, *Ekstradycja w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, rozprawa doktorska - maszynopis, s. 112-153. O ile nie jest to wskazane wyraźnie w poszczególnych przypisach, odwołuję się do analiz przeprowadzonych przez tego Autora.

Ustawa zasadnicza dopuszcza możliwość ekstradycji obywatela polskiego na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, ale jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem, pod warunkiem, że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz, że stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.

Ustrojodawca nie wymaga, by ratyfikowana umowa międzynarodowa nakazywała ekstradycję obywatela polskiego. Warunkiem wystarczającym ekstradycji obywatela polskiego, w myśl przepisów Konstytucji, jest regulacja zawarta w ratyfikowanej umowie międzynarodowej, z której wynika taka możliwość. Innymi słowy, ekstradycja obywatela polskiego jest dopuszczalna nie tylko wtedy, gdy ratyfikowana umowa międzynarodowa wprowadza taki obowiązek, lecz także wtedy, gdy wynika z niej tylko taka możliwość.

Z punktu widzenia istoty instytucji ekstradycji należy przyjąć, że jej możliwość musi wynikać z umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Ustrojodawca nakazał, by każde porozumienie międzynarodowe dotyczące materii zawierającej się w jednym z punktów art. 89 Konstytucji RP, stanowiło obligatoryjną podstawę do zastosowania procedury ratyfikacyjnej z udziałem Sejmu, który wyraża zgodę na ratyfikację w drodze ustawy. Jedną z okoliczności wymienionych w tym artykule jest sytuacja, w której umowa międzynarodowa obejmuje wolności, prawa lub obowiązki obywatelskie określone w Konstytucji. Alternatywne ujęcie tego przepisu nakazuje wystąpić do parlamentu o zgodę wyrażoną w ustawie za każdym razem, gdy umowa międzynarodowa dotyczy bądź to wolności, bądź prawa lub obowiązku uwzględnionego w tekście ustawy zasadniczej. Z racji umieszczenia ekstradycji w rozdziale poświęconym wolnościom

i prawom człowieka i obywatela konieczność przyjęcia każdego traktatu odnoszącego się do transferu przestępców (osób podejrzanych o popełnienie przestępstw), a w szczególności będących obywatelami polskimi, przez uzyskanie uprzednio wyrażonej zgody w ustawie, nie budzi sporów²⁸⁴.

Wydawanie przestępców jest również objęte dyspozycją pkt 5, ust. 1, art. 89 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ratyfikacja umowy międzynarodowej wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli traktat dotyczy spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy. Zakresem normowania tego przepisu będą objęte umowy międzynarodowe, np. zmieniające, uchylające lub uzupełniające postanowienia ustaw²⁸⁵. „Tak szerokie ujęcie zasięgu stosowania tego przepisu w obecnym stanie prawnym wydaje się nie najwłaściwsze, biorąc pod uwagę nieograniczoność materii, jaką może regulować ustawodawca²⁸⁶. Stąd też normę tę należy interpretować ścieśniająco”²⁸⁷. Z tego względu, uzasadniając wniosek o ratyfikowanie traktatu ekstradycyjnego przez wyrażenie uprzedniej zgody w ustawie, należy powołać się na art. 89 ust. 1 pkt 2, a nie pkt 5 Konstytucji RP.

Na tym tle nasuwa się pytanie, czy umowy międzynarodowe ratyfikowane bez uzyskania podstawy ustawowej, a przewidujące możliwość ekstradycji obywateli RP, skutecznie obowiązują podług obowiązującej regulacji konstytucyjnej, dotyczącej wyjątków od zakazu ekstradycji. Na pewno „udział parlamentu w procedurze ratyfikacyjnej jest konieczny zawsze,

²⁸⁴ Por. M. Płachta, *Zagadnienia ekstradycyjne w prawie polskim*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2, s. 77.

²⁸⁵ M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 60.

²⁸⁶ Pamiętajmy, że procedura ekstradycyjna jest uregulowana w kodeksie postępowania karnego. Dział XIII ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. nr 88, poz. 554.

²⁸⁷ Tak J. Żurek, *Ekstradycja...*, s. 112. K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*, [w:] M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, Lublin 2000, s. 70.

gdy umowa międzynarodowa zawiera postanowienia odmienne z polskim ustawodawstwem, a zwłaszcza, gdy reguluje ona materię prawno-karną²⁸⁸. Kwestia ta jest powiązana z art. 241 ust. 1 Konstytucji z 1997 r., który pełni rolę «kładki». Zgodnie z nim umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji RP, jeżeli z treści umowy wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Norma w nim zawarta ma charakter przejściowy²⁸⁹. Dla możliwości zastosowania tego przepisu nie ma znaczenia data opublikowania takiej umowy w Dzienniku Ustaw. Mogła się ona odbyć po uchwaleniu nowej konstytucji. Rozstrzygające znaczenie ma chwila ratyfikacji. Funkcją art. 241 ust. 1 jest określenie pozycji w hierarchii aktów prawnych oraz umożliwienie dalszego stosowania traktatów międzynarodowych zawartych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, jeżeli ratyfikacja odbyła się zgodnie z procedurą wówczas istniejącą²⁹⁰. Potwierdzeniem takiego stanowiska może być

²⁸⁸ *Ibidem*, s. 70–71.

²⁸⁹ Por. M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010, s. 88–94.

²⁹⁰ J. Żurek, *Ekstradycja...*, s. 113–114. Łączącą Polskę i USA umowę ekstradycyjną ratyfikowano 20 stycznia 1997 r., a opublikowano w Dzienniku Ustaw dnia 20 listopada 1999 r. TK w wyroku z dnia 21 września 2011 r., sygn. SK 6/11 (OTK-A, 2011, nr 7, poz. 73), orzekł, że art. 4 umowy stanowiący, że: „1. Żadne z Umawiających się Państw nie jest zobowiązane do wydawania własnych obywateli, jednakże organ wykonujący w Państwie wezwanym będzie mógł dokonać wydania takich osób, jeżeli według jego uznania będzie to właściwe i możliwe. 2. Jeżeli odmówiono wydania wyłącznie ze względu na obywatelstwo osoby poszukiwanej, Państwo wezwane, działając na wniosek Państwa wzywającego, przekaże sprawę swym właściwym organom w celu podjęcia decyzji co do przeprowadzenia postępowania karnego, jest zgodny z art. 55 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału art. 4 ust. 1 umowy z USA o ekstradycji „jest przykładem klauzuli opcjonalnej, która statuuje możliwość uchylecia się od wydania własnego obywatela. Postanowienie to należy jednak interpretować z uwzględnieniem art. 1

stosowanie umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji sporządzonej w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r.²⁹¹ W sprawie ekstradycji obywatela polskiego i amerykańskiego Sąd okręgowy uznał, że skoro umowę o ekstradycji z USA z 1996 r. zawarto bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, to na podstawie art. 241 ust.1 Konstytucji RP w hierarchii aktów prawnych ten traktat znajdowałby się w przypadku konfliktu norm pod ustawą²⁹². „W związku z tym ekstradycja obywatela polskiego byłaby niedopuszczalna wobec kategorycznego brzmienia art. 604 § 1 pkt 1 k.p.k. Jednak Sąd Najwyższy po rozpatrzeniu kasacji, uznał, że umowę o ekstradycji z USA z 1996 r. przyjęto zgodnie z obowiązującą wówczas procedurą i dlatego, na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, obowiązuje ona nadal. Zdaniem SN wyłączenie stosowania art. 604 § 1 pkt 1 k.p.k. miało dwa powody. Po pierwsze, art. 241 ust. 1 nakazuje stosować do umów regulujących zagadnienia z art. 89 ust. 1 i art. 91 Konstytucji RP. Ostatni przepis stanowi, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i ogłoszone w Dzienniku Ustaw są stosowane bezpośrednio i że w przypadku niemożliwości pogodzenia ich postanowień z ustawą mają one pierwszeństwo. Po drugie, art. 615 § 2 k.p.k. wyłącza obowiązywanie wewnątrz krajowych przepisów ekstradycyjnych, jeśli umowa

umowy z USA o ekstradycji, z którego wynika obowiązek wydawania wszystkich osób ściganych w postępowaniu karnym lub uznanych winnymi przestępstw stanowiących podstawę wydania bez względu na obywatelstwo. Wbrew twierdzeniom skarżącego, z umowy z USA o ekstradycji wynika zatem możliwość ekstradycji obywatela polskiego, a tym samym spełniony jest warunek wyrażony w art. 55 ust. 1 i 2 Konstytucji, że ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana, [...] jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej [...].” Por. J. Żurek, *Głosa do wyroku TK z dnia 21 września 2011, SK 6/10, PS 2012, nr 4, s. 195–206.*

²⁹¹ Dz. U. z 1999 r. nr 93, poz. 1066.

²⁹² Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa...*, s. 100.

międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, normuje określone zagadnienie odmiennie”²⁹³.

Inną prawnomiędzynarodową podstawą umożliwiającą ekstradycję polskiego obywatela, jest ustawa wykonująca akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem. Zakres przedmiotowy tej regulacji koresponduje z treścią art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Mianowicie do organizacji międzynarodowej, na rzecz której Rzeczpospolita Polska przeniosła kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Umowa międzynarodowa konstytuująca organizację powinna nadawać jej kompetencje umożliwiające wkroczenie w sferę uprawnień, dotychczas zarezerwowaną wyłącznie dla organów wewnętrznych, np. stanowienie prawa.

Uczynienie zadość tej przesłance z art. 55 ust. 2 Konstytucji RP polega na tym, aby w ramach przekazanych organizacji międzynarodowej kompetencji mieściło się też wydawanie osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa oraz osądzonych przestępców. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w sprawie konstytucyjności Traktatu z Lizbony uznał, że przekazać nie można „twardego jądra” kardynalnych kompetencji państwa. Zaliczył do nich zasady naczelne konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji²⁹⁴.

²⁹³ Tak J. Żurek, *Ekstradycja...*, s. 114-115. Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2009 r., sygn. akt IV KK 367/08, OSNKW 2009, nr 6, poz. 46.

²⁹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, ZU 2010, nr 9A, poz. 108.

„Przy pierwotnym brzmieniu ustawy zasadniczej uzasadnione były wątpliwości czy Rzeczpospolita mogła przekazać organizacji międzynarodowej kompetencje w dziedzinie ekstradycji własnych obywateli, zważywszy na zawarty w tekście Konstytucji absolutny zakaz ich wydawania. Jakakolwiek zmiana w zakresie jego obowiązywania implikowałaby konieczność modyfikacji konstytucji. Natomiast uprawnienie do dokonania w niej zmian nie mogło być i nie może być uznane za kompetencję, którą można przekazać organizacji międzynarodowej bez jednoczesnego uznania, że suwerenność państwa nie ulega znacznemu uszczerbkowi. Po dokonanej zmianie art. 55 Konstytucji RP, gdzie w ust. 2 wprost przewidziano możliwość kształtowania w procedurze ekstradycyjnej statusu obywatela polskiego przez akt prawny organizacji międzynarodowej, nie ma już przeszkód w przyjęciu, że taką kompetencję władzy publicznej Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej”²⁹⁵.

„Jednak, aby ekstradycja obywatela polskiego z terytorium Rzeczypospolitej mogła nastąpić na podstawie aktu prawnego organizacji międzynarodowej, musi on zostać transponowany na grunt prawa wewnętrznego w formie ustawy”²⁹⁶. Oznacza to, że wykluczone jest wydanie Polaka na podstawie aktu prawnego organizacji międzynarodowej, który obowiązuje bezpośrednio – *ex proprio vigore*. „Niedopuszczalne jest także wdrożenie takiego aktu w innej formie niż ustawa. Ustrojodawca uznał, że tak ważny, z punktu widzenia suwerenności państwowej, wyjątek od niej, nie może obowiązywać bez odpowiedniej legitymacji wyrażonej przez przyjęcie ustawy w parlamencie. Rozwiązanie to ma na celu zapewnić kontrolę przedstawicieli narodu nad aktami prawnymi pochodzącymi z zewnątrz. Jednocześnie transponowanie norm prawnomiędzynarodowych w ramy ustawy zezwoli Trybunałowi Konstytucyjnemu na badanie konstytucyjności i legalności

²⁹⁵ J. Żurek, *Ekstradycja...*, s. 125.

²⁹⁶ *Ibidem*.

wprowadzanych do porządku krajowego regulacji również w ramach kontroli abstrakcyjnej²⁹⁷.

Przyjęta w wyniku nowelizacji, regulacja konstytucyjna podstaw wydawania obywateli określona w art. 55 ust. 2 odnosi się bezpośrednio do Decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania osób między państwami członkowskimi (202/584/WSiSW)²⁹⁸. Ta decyzja ramowa zobowiązuje państwa członkowskie Unii Europejskiej do dokonania odpowiednich zmian w wewnętrznym ustawodawstwie procesowym do dnia 1 stycznia 2004 r., przy czym w odniesieniu do Polski obowiązek ten został zaktualizowany w dniu jej przystąpienia do Unii ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. nr 69, poz. 626).

Ustrojodawca precyzując, że ekstradycja własnego obywatela może być dopuszczona tylko na podstawie ustawy wdrażającej akt prawa organizacji międzynarodowej, ograniczył sobie możliwości na przyszłość. Z punktu widzenia przyjętych w polskiej konstytucji rozwiązań, ściślejsza współpraca w sprawach ekstradycyjnych w Unii Europejskiej powinna się rozwijać przez akty wymagające implementacji, by być zgodną z ustawą zasadniczą. W związku z tym próba ujednoczenia procedur ekstradycyjnych (zezwalających na ekstradycję własnych obywateli) w obrębie UE, w formie rozporządzenia, będzie zakazana. Poda w wątpliwość obowiązującą w prawie europejskim zasadę lojalności, z którą związany jest imperatyw niedziałania

²⁹⁷ *Ibidem*; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09 (ZU 2009, nr 9a, poz. 97), w którym uznał on za dopuszczalne badanie prawa wtórnego Unii Europejskiej w ramach skargi konstytucyjnej z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt U 6/ 08 (ZU 2009, nr 11A, poz. 178), w którym uznał niedopuszczalność kontroli konstytucyjności norm unijnego prawa pochodnego w ramach abstrakcyjnej kontroli norm.

²⁹⁸ Por. M. Szwarc, *Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego UE*, PiP 2005, nr 7, s. 22–38.

wbrew wspólnym celom, a jednym z nich jest zbudowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości²⁹⁹.

Kolejne zagrożenie związane z przyjętą regulacją polskiej ustawy zasadniczej jawi się z obowiązkiem kumulatywnego spełnienia przesłanek z art. 55 ust. 2 pkt 1) i 2). W sytuacji, w której akt prawny organizacji międzynarodowej dotyczyłby ekstradycji obywateli państw ją tworzących, w ten sposób, że byłaby ona dopuszczalna bez względu na to, na jakim terytorium czyn został popełniony i czy spełnia on warunek podwójnej karalności w ujęciu skrajnym, polskie organy władzy znalazłyby się w ciężkim położeniu. Z jednej strony, pamiętając o deklaracji przychylności z art. 9 Konstytucji RP, przestrzeganie wiążącego prawa międzynarodowego byłoby zredukowane w istocie do powielenia norm prawnomiędzynarodowych. Ich rola sprowadziłaby się do funkcji notariusza. Z drugiej jednak strony każdy organ władzy publicznej, przestrzegając ustawy zasadniczej, nie powinien tworzyć norm z nią niezgodnych (sprzecznych). Powołując się na zasadę prymatu konstytucji także w stosunku do instrumentów prawnomiędzynarodowych, które wymagają implementacji dla swej skuteczności i tym, że wdrożone na ich podstawie do porządku wewnętrznego normy nie mogą być sprzeczne z ustawą zasadniczą³⁰⁰, należałoby opowiedzieć się za możliwością twórczej transpozycji takich aktów przez parlament.

W art. 55 ust. 2 pkt 1) ustrojodawca, określając przesłanki dopuszczalności wydania obywatela polskiego, posłużył się pojęciem czynu i przestępstwa. Ponadto stwierdził, że wydanie może nastąpić, jeśli czyn objęty wnioskiem ekstradycyjnym popełniono poza terytorium Polski. W ten sposób wyłączono możliwość odmiennego uregulowania tej kwestii w umowie

²⁹⁹ Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864.

³⁰⁰ P. Kardas, *Rola i znaczenie wykładni pro wspólnotowej w procesie dekodowania norm prawa karnego. Uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 3 marca 2009 r. (sygn. akt I KZP 30/ 08)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2009, nr 2, s. 11.

międzynarodowej. Jeśli nawet zostanie ratyfikowana umowa międzynarodowa przełamująca warunek popełnienia czynu poza terytorium RP, to na podstawie art. 8 Konstytucji RP (supremacja postanowień konstytucji i obowiązek stosowania jej postanowień bezpośrednio) sąd rozstrzygający sprawę będzie zobowiązany do odmowy wydania obywatela polskiego.

Podwójna karalność czynu, o której jest mowa w pkt 2) ust. 2 art. 55 odnosi się do dwóch sytuacji faktycznych. Pierwsza część wydedukowanej normy prawnej z ust. 2 art. 55 zezwala na ekstradycję obywatela polskiego, gdy jego czyn objęty wnioskiem stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z drugą wydanie własnego obywatela będzie dopuszczalne, jeśli czyn objęty wnioskiem stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁰¹.

„Konstytucja milczy odnośnie zakresu badania podwójnej karalności. Nie wskazuje, czy badanie powinno być ograniczone tylko do przesłanek materialnoprawnych, czy dotyczy też możliwość skutecznego ścigania karnego. Innymi słowy, czy pkt 2) ust. 2 art. 55 obejmuje również przesłankę podwójnej dopuszczalności ścigania. Zgodnie z nią dopuszczalność ekstradycji jest uzależniona dodatkowo od istnienia przesłanek procesowych. Jednak sąd badający sprawę powinien w tym zakresie sprawdzić zarówno własne, jak i obce ustawodawstwo”³⁰².

3. „W nowym brzmieniu przepis art. 55 Konstytucji RP w ust. 3 stanowi, że: «Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego

³⁰¹ Wprowadzając w ustawie zasadniczej wymóg podwójnej karalności czynu, w istocie ustrojodawca złagodził reżim ekstradycyjny. Por. M. Masternak-Kubiak, *Implementacja europejskiego nakazu aresztowania (uwagi na tle zmiany Konstytucji RP)*, PiP 2006, nr 9, s. 27.

³⁰² J. Żurek, *Ekstradycja...*, s. 147.

powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnia ludobójstwa, zbrodnia przeciwko ludzkości, zbrodnia wojenną lub zbrodnią agresji». Ustawodawca konstytucyjny uwzględnił po raz drugi, w tekście ustawy zasadniczej, pojęcie najcięższych zbrodni. Wskazał tym samym determinację, z jaką organy Rzeczypospolitej mają dążyć do ukarania osób je popełniających. Nowe brzmienie art. 55 ust. 3 Konstytucji RP jest bowiem logicznym uzupełnieniem art. 43, zgodnie z którym zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciw ludzkości nie ulegają przedawnieniu. Sprawców tych zbrodni należy ścigać wszędzie. Ich ukaranie nie leży wyłącznie w interesie pojedynczego państwa. Skala tych zbrodni jest na tyle duża, że często nie zatrzymuje się w granicach jednego kraju³⁰³.

Konstytucja posługuje się generalnym terminem: „sądowy organ międzynarodowy”. Nakazuje przy tym, by był to organ sądowy powołany na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

Przyjęta w ustawie zasadniczej regulacja wskazuje, że stworzono ją w celu unormowania zastanego już stanu faktycznego. Ustrojodawca pragnął przede wszystkim zalegalizować ekstradycję, jako postać „dostarczenia” (*surrender*) obywateli polskich do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Jest to widoczne w szczególności po redakcji katalogu zbrodni, który jest taki sam jak w statucie Trybunału. Pozostałe warunki wymienione w ust. 3 art. 55 Konstytucji RP również wskazują, że uchwalona regulacja była projektowana ze względu na ratyfikację Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Zgodę na ekstradycję obywatela polskiego uzależniono bowiem od ratyfikacji umowy konstytuującej taki organ. Międzynarodowy Trybunał Karny został powołany w celu wykonywania jurysdykcji wobec osób, które dopuściły się najpoważniejszych zbrodni na gruncie prawa międzynarodowego: ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości, zbrodni wojennych oraz

³⁰³ *Ibidem*, s. 149.

agresji³⁰⁴. Zwraca na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt SK 26/08³⁰⁵, wywodząc, że: „przepis ten odnosi się do przekazania obywatela polskiego Międzynarodowym Trybunałom Karnym i nie pozostaje w związku z europejskim nakazem aresztowania”.

Wydaje się, że kwestia wyboru metody ratyfikacji umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę jurysdykcji takiego organu nie ma obecnie istotnego znaczenia. Problem z jednoznacznym zakwalifikowaniem takiej sytuacji uwidocznił się w szczególności podczas prac nad ratyfikacją statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Rozważano ratyfikację w trybie art. 90 Konstytucji. Okazało się wówczas, że normę z art. 90 Konstytucji RP, którą stworzono głównie dla celów integracji europejskiej, można zastosować w stosunku do sądowego organu międzynarodowego³⁰⁶. Sejm wyraził jednak zgodę na ratyfikację Statutu w trybie przewidzianym w art. 89 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 Konstytucji³⁰⁷. Wybór jednego z trybów ratyfikacji nie ma wpływu na moc prawną przyjętego w ten sposób zobowiązania ponadpaństwowego. Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da pogodzić się z umową.

Międzynarodowy Trybunał Karny jest organem o ogólnoświatowym zasięgu, którego jurysdykcja nie ma charakteru wyłącznego. Preambuła do Statutu głosi bowiem, że Trybunał „ma charakter komplementarny w stosunku do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”. Dlatego też nie jest on sądem właściwym w sprawie, która jest lub była

³⁰⁴ Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie w dniu 17 lipca 1998 r. Ratyfikowany przez Polskę 17 lipca 2003 r., (Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 708).

³⁰⁵ ZU 2010, nr 8A, poz. 73.

³⁰⁶ Por. E. Karska, *Subsydiarność uchwał organizacji rządowych i pozarządowych w jurysdykcji międzynarodowych trybunałów karnych*, Wrocław 2009, s. 107.

³⁰⁷ Ustawa z dnia 5 lipca 2001 o ratyfikacji Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, (Dz. U. nr 98, poz. 1065).

przedmiotem postępowania karnego w państwie, do którego jurysdykcji sprawa ta należy (art. 17 Statutu)³⁰⁸. Wykonywanie wymiaru sprawiedliwości w stosunku do osób odpowiadających za zbrodnie międzynarodowe jest obowiązkiem każdego państwa. Dopiero wtedy, gdy państwo nie jest w stanie należycie wykonać owego obowiązku jurysdykcja przechodzi na Trybunał. Zgodnie z art. 17 ust. 3 Statutu w celu stwierdzenia niezdolności państwa w danej sprawie bierze on „pod uwagę, czy na skutek całkowitego lub znacznego rozpadu lub nieosiągalności krajowego wymiaru sprawiedliwości Państwo nie jest w stanie ująć oskarżonego bądź uzyskać niezbędnych dowodów i zeznań lub w inny sposób jest niezdolne do prowadzenia postępowania”. Chodzi więc o wymierzanie przez państwo sprawiedliwości naprawdę, a nie używanie krajowej procedury i organów ścigania do stwarzania „zasłony dymnej” w celu uchronienia sprawcy/sprawców przed karą³⁰⁹. Z tego względu art. 17 zawiera kryteria, na podstawie których Trybunał może uznać, że państwo albo nie wykazuje prawdziwej woli, albo nie jest w stanie skutecznie przeprowadzić postępowania i ukarać sprawców. W gruncie rzeczy chodzi to przede wszystkim o wymuszenie na państwie, by samo ukarało sprawców

³⁰⁸ K. Lankosz zagadnienie komplementarności analizuje w kontekście przekazania kompetencji. Autor jest zdania, że „MTK wykonuje jurysdykcję o charakterze komplementarnym, pomocniczym w stosunku do jurysdykcji polskiego wymiaru sprawiedliwości, i to w zakresie szczególnie ciężkich naruszeń fundamentalnych praw człowieka [...] a zarazem w dziedzinie, która nie należy do tzw. spraw zastrzeżonych, tj. do sfery wyłącznych kompetencji państwa. Sprawy o poważne naruszenie fundamentalnych praw jednostki ludzkiej nie mogą być, zgodnie ze współczesnym prawem międzynarodowym, zaliczone do spraw, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregośkolwiek państwa (art. 2 ust. 2 Karty NZ)”. Tenże, *W sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, PS 2001, nr 4, s. 166.

³⁰⁹ Komplementarność, co do zasady ma uzupełniać istniejący już system jurysdykcji krajowej i interweniować w przypadku, gdy nie ma żadnych szans na osądzenie zbrodniarza przez sąd krajowy. Trybunał wszczyna postępowanie, gdy system krajowy jest niedostępny lub nieosiągalny. Por. E. Socha, *Zbieżność a komplementarność jurysdykcji międzynarodowych Trybunałów Karnych i sądów krajowych*, AUWr, Prawo CCXCII, Wrocław 2004, s. 121.

zbrodni, o których mowa w Statucie. Trybunał Karny jest organem kontrolującym wywiązywanie się państw z obowiązku nałożonego na nie przez prawo międzynarodowe³¹⁰.

4. Odesłanie do umów międzynarodowych w procedurze nadawania cudzoziemcom statusu uchodźcy

1. Konstytucja RP w art. 56 ust. 2 stanowi, że cudzoziemcowi, który poszukuje w Polsce ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi umowami międzynarodowymi. Uzyskanie statusu uchodźcy zgodnie z wiążącymi umowami międzynarodowymi jest zatem uzależnione od spełnienia warunków określonych wprost przez Konstytucję, czyli doznawanie przez cudzoziemca prześladowań i poszukiwanie przed nimi ochrony.

Przepis odsyłający art. 56 ust. 2 ustawy zasadniczej nakazuje wprost dokonywanie oceny przesłanek nadania statusu uchodźcy, zgodnie (nie-sprzecnie) z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. Zwrot: „wiążące umowy międzynarodowe” wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny nie czyni żadnej dystynkcji pomiędzy wiążącymi państwo umowami międzynarodowymi. Przyjęcie odmiennego stanowiska stawiałoby pod znakiem zapytania dobrą wiarę Polski jako partnera umów międzynarodowych zawartych w innej formie niż ratyfikacja oraz byłoby sprzeczne z konstytucyjną deklaracją przychylności zawartą w art. 9 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczo w tej materii charakter wiążącej umowy międzynarodowej ma Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. oraz protokół nowojorski dotyczący uchodźców z 31 stycznia 1967 r.³¹¹ W świetle konwencji genewskiej

³¹⁰ Por. J. Kolasa, *W sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, PS 2001, nr 4, s. 149.

³¹¹ Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 515 i 517.

za uchodzącą zaś może być uznana wyłącznie osoba, która spełnia kryteria zawarte w art. 1A pkt 2 konwencji, a więc taka, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.

Zatem w przypadku spełnienia przesłanek wynikających wprost z norm prawnomiędzynarodowych, Rzeczpospolita Polska powinna takiej ochrony udzielić, gdyż jest to kwestia rzetelnego wypełniania zobowiązań międzynarodowych. W świetle zasady przychylności prawu międzynarodowemu (art. 9 Konstytucji) powinno się wiążącym normom traktatowym zapewnić jak najpełniejszą (skuteczną) realizację w praktyce. Oznacza to, że przy stosowaniu instytucji należących w równej mierze do prawa krajowego, jak do prawa międzynarodowego, należy brać pod uwagę również treść danej instytucji ukształtowaną przez prawo międzynarodowe, a zwłaszcza wykładnię tych postanowień ustaloną przez międzynarodowe organy jurysdykcyjne, np. Europejski Trybunał Praw Człowieka. Prawa podstawowe zagwarantowane w prawie międzynarodowym oraz ich interpretacja – ustalanie treści i zakresu normowania, dokonywana przez sądy międzynarodowe, współkształtują bowiem wraz z normami prawa krajowego standardy ochrony cudzoziemców przed prześladowaniem.

NSA stwierdził, że prawo do przyznania cudzoziemcowi statusu uchodźcy na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych wynika z art. 56 ust. 2 Konstytucji, dlatego ustawa zwykła nie może ograniczać prawa osoby, która spełnia wymogi określone w konwencji genewskiej³¹².

³¹² Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 515.

W ocenie sądu prawa uchodźców mogą być także „skutecznie” regulowane w umowie nieratyfikowanej, jaką jest konwencja genewska. Konwencja ta podlega, zdaniem sądu, stosowaniu przez organy wewnętrzne państwa na podstawie generalnej zasady przestrzegania przez Polskę prawa międzynarodowego (art. 9)³¹³.

Prawo do przyznania statusu uchodźcy w takim zakresie, w jakim przyznaje je wiążąca umowa międzynarodowa – konwencja genewska, nabiera zatem charakteru uprawnienia konstytucyjnego, które podlegać może ograniczeniu tylko na podstawie ustawy i wyłącznie z przyczyn podanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawa nie może ograniczać w sposób dowolny prawa do ustalenia statusu uchodźcy osoby, które spełnia warunki określone w konwencji³¹⁴. „Wykładnia, która prowadziłaby do uznania, że ustawa kreuje dodatkową przesłankę materialną dla nadania statusu uchodźcy, narusza nie tylko konwencję genewską, ale i Konstytucję. „Nie można w drodze wykładni ustalać znaczenia normy prawnej rangi ustawowej, które narusza przepis konstytucyjny”³¹⁵. NSA przyjął, że skutkiem odesłania może być w określonych sytuacjach, związanych z treścią aktu, włączenie umowy do aktu odsyłającego (w tym przypadku Konstytucji). W związku z tym nadał uprawnieniom wiążącej konwencji genewskiej rangę uprawnień konstytucyjnych³¹⁶.

Trzeba jednak zauważyć, że postanowienia Konstytucji i ustaw, przewidujące uznaniowy charakter decyzji o nadaniu statusu uchodźcy, muszą

³¹³ Por. wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., sygn. V SA708/99, OSP 2000, nr 9, poz. 134. Por. też J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, s. 6–7.

³¹⁴ Por. R. Wieruszewski, *Pozycja prawna cudzoziemca, azylanta i uchodźcy – założenia konstytucyjne i praktyka prawna*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 2006, s. 109.

³¹⁵ Wyrok NSA z dnia 15 października 1999 r., V SA706/99, ONSA 2000, nr 4, poz. 160.

³¹⁶ Por. J. Chlebny, *Zagadnienia proceduralne w sprawach o nadanie statusu uchodźcy w orzecznictwie NSA*, PiP 2002, nr 5, s. 48–49.

być interpretowane zgodnie z art. 9 Konstytucji³¹⁷. Nie jest też dopuszczalne wprowadzenie przez prawo wewnętrzne dodatkowych przesłanek, „których niespełnienie powoduje zbędność rozpatrywania sprawy w świetle wymagań konwencji genewskiej, a więc prawa międzynarodowego, które zgodnie z art. 9 i 91 ust. 2 Konstytucji ma pierwszeństwo przed prawem krajowym w razie sprzeczności z nim”³¹⁸.

2. Postępowanie w przedmiocie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy reguluje ustawa z dnia z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terenie Rzeczypospolitej Polskiej³¹⁹. Ustawa określa zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz organy właściwe w tych sprawach (art. 1). Reguluje ona całość zagadnień dotyczących wjazdu, wyjazdu, przejazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na cel wjazdu i pobytu. W swej treści odnosi się także do cudzoziemców poszukujących ochrony na terytorium naszego kraju. Ustawa przewiduje 3 rodzaje ochrony: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu i objęcie ochroną czasową. Niewątpliwie realizuje ona model jednej, skonsolidowanej procedury azylowej³²⁰.

Uchwalone w 2003 r. przepisy ustawy zawierały rozwiązania, zaczerpnięte ze źródeł prawa międzynarodowego tj. konwencji genewskiej i protokołu nowojorskiego oraz prawa wspólnotowego – m.in. Rezolucji Rady z dnia 20 czerwca 1995 r. w sprawie minimalnych gwarancji dla procedur azylowych, Rezolucji z dnia 30 listopada 1992 r. w sprawie wniosków oczywiście bezzasadnych. Pierwotnie ustawa nie definiowała samodzielnie

³¹⁷ Por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2000 r., V SA 1890/99, niepublikowany; zob. też J. Chlebny, *op. cit.*, s. 51.

³¹⁸ Por. J. Chlebny, *op. cit.*, s. 50.

³¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 189, poz. 1472.

³²⁰ Por. J. Chlebny, *Postępowanie...*, s. 9.

pojęcia uchodźcy, jak też i nie formułowała merytorycznych przesłanek nadania statusu uchodźcy. Odsyłała w tej mierze bezpośrednio do konwencji genewskiej i protokołu nowojorskiego.

Ustawą z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw³²¹, uchylono dotychczasowe brzmienie art. 13. Ustawa została zmieniona w związku z koniecznością wdrożenia do prawa polskiego przepisów dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej pomocy (Dz. Urz. UE L 304 z 30.09.2004, s. 12; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 7, s. 96). Zgodnie z art. 38 ww. dyrektywy państwa członkowskie Unii Europejskiej były obowiązane wprowadzić do prawa krajowego wynikające z niej unormowania w terminie do dnia 10 października 2006 r. Ustawa miała na celu transpozycję do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE L 326 z 13.12.2005, s. 13). Wyznaczony w art. 43 ww. dyrektywy termin wykonania tego obowiązku upływał w dniu 1 grudnia 2007 r.

W świetle brzmienia obecnie obowiązującego art. 13 ust. 1 ustawy, cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju.

W moim przekonaniu skoro ustawa zasadnicza, w zakresie przyznawania statusu uchodźcy, odsyła wyraźnie do wiążących umów międzynarodowych,

³²¹ Dz. U. nr 70, poz. 416.

to tylko normy prawnomiędzynarodowe determinują – kształtują merytorycznie to prawo konstytucyjne. Normy te, z woli ustrojodawcy, powinny być bezpośrednio stosowane w wewnętrznym obrocie prawnym i nie wymagają żadnych dodatkowych czynności (transformujących). Odnotować też należy, że status uchodźcy, w przeciwieństwie do azylu, jest związany z udzielaniem ochrony międzynarodowej na podstawie i w granicach określonych w prawie międzynarodowym³²². Obowiązujące regulacje ustawowe, określając w art. 13 ust. 1 tożsame przesłanki nadawania statusu uchodźcy, „degradują” konstytucyjny status tego prawa. W orzecznictwie ugruntował się przecież pogląd, że konwencja genewska, jako wiążąca umowa międzynarodowa określająca pojęcie uchodźcy, nabrała przez to charakteru uprawnienia konstytucyjnego. Ponadto postanowienia art. 13 ust. 1 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terenie Rzeczypospolitej Polskiej naruszają standardy poprawnej legislacji przez to, że powtarzają postanowienia umów międzynarodowych (błąd *superflum*). W myśl § 4 ust. 2 z.t.p. w ustawie nie powtarza się postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę. Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że z.t.p. nie mają znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić jednak należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w z.t.p.

Ustawodawca w ustawie z dnia 18 marca 2008 r., implementując dyrektywy UE, naruszył jednocześnie konstytucyjne prawo określające status uchodźcy.

5. Znaczenie umów międzynarodowych w ochronie konstytucyjnych wolności związkowych

1. Obszar praw i wolności jednostki należy do szczególnie „wrażliwych” regulacji konstytucyjnych. Istotne znaczenie, prócz norm regulujących katalog podstawowych praw, wolności i obowiązków jednostki, mają

³²² Por. J. Chlebny, *Postępowanie...*, s. 20.

postanowienia ustawy zasadniczej dotyczące zakresu ich ograniczeń. Wyznaczają one bowiem granice ingerencji ze strony organów stanowiących prawo w sferę praw i wolności. W rozdziale II Konstytucji RP są wyszczególnione prawa, które mogą być, na podstawie wyraźnej konstytucyjnej dyspozycji, limitowane w ustawach.

W art. 59 ust. 4 ustawodawca konstytucyjny dopuścił do ustawowego ograniczenia zakresu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych z zastrzeżeniem, że może to nastąpić wyłącznie w zgodzie z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi³²³. Z brzmienia tego przepisu można wyciągnąć wniosek, że konstytucja poddaje pod ochronę różne wolności związkowe, które tworzą niepodzielną całość.

Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych podlega ograniczeniom wynikającym zarówno z generalnej dyspozycji konstytucyjnej stanowiącej, że ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności może nastąpić tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3), jak i w zakresie ustawowym, ale dopuszczalnym przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe.

Na skutek odesłania w ustawie zasadniczej wiążąca norma międzynarodowa jest skuteczna jako taka, nie zaś jako norma prawa krajowego. Nieistotne jest to, czy umowa została ratyfikowana, czy zawarta w formie uproszczonej, a także czy została ogłoszona, skuteczność odesłania nie jest też z reguły uzależniona od urzędowego ogłoszenia umowy. Odesłanie zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji do wiążących umów międzynarodowych

³²³ W szczególności ograniczenia wolności zrzeszania się czy innych wolności związkowych (rokowania, zawieranie układów, strajk) mogą podlegać tylko takim ograniczeniom, które są przewidziane w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Umowa zatem wyznacza zakres ograniczenia wolności związkowych. Zob. L. Florek, *Międzynarodowe źródła prawa pracy*, [w:] *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000, s. 65.

pozwala na stosowanie umowy jako części ustawy zasadniczej³²⁴. Stanowi wyraźną dyrektywę dla ustawodawcy, by w tworząc normy ograniczające wolności związkowe czynił to w zakresie dopuszczalnym przez wszystkie wiążące Polskę umowy międzynarodowe dotyczące tej materii. Z treści konstytucyjnej klauzuli wynika, że zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może mieć miejsce w drodze współdziałania ustawodawcy konstytucyjnego i ustawodawcy zwykłego, przy czym ten ostatni jest ograniczony zarówno przesłankami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i wiążącymi umowami międzynarodowymi. Przez dopuszczenie ograniczenia wolności związkowych w umowie międzynarodowej należy rozumieć „zarówno sytuacje, w których umowa sama ograniczałaby taką wolność, jak i takie, w których pozwala ona na to ograniczenie w prawie krajowym”³²⁵.

2. Przepis art. 59 ust. 4 Konstytucji stanowi samoistną podstawę zastosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Jeżeli umowy te przewidywałyby np. ograniczenie rokowań lub układów zbiorowych, to zastosowanie (inkorporowanie) tych ograniczeń w polskim ustawodawstwie pracy jest dopuszczalne w świetle przepisów Konstytucji. Ich poszerzenie natomiast w porównaniu z umowami międzynarodowymi byłoby nie tylko naruszeniem tych umów, lecz przede wszystkim naruszeniem art. 59 ust. 4 Konstytucji³²⁶.

Klauzula ograniczająca zawarta w przepisie art. 59 ust. 4, wyraża normę szczególną w stosunku do przepisów Konstytucji określających moc prawną umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym, a zwłaszcza

³²⁴ Por. L. Garlicki, *Konstytucja a „sprawy zewnętrzne”*, PS 2007, nr 4, s. 204–205.

³²⁵ L. Florek, *Zakres ograniczenia...*, s. 8.

³²⁶ L. Florek, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 grudnia 1999 r.*, I PKN 438/99. OSP 2000/11/174. Tenże, *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, PiP 2000, nr 12, s. 3.

wobec art. 91 ust. 2. Limitowanie wolności związkowych jest dopuszczalne tylko przez wiążące umowy międzynarodowe, czyli zarówno ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, jak i w trybie prostym, a także umowy niepodlegające ratyfikacji (zatwierdzone przez Radę Ministrów lub ministrów)³²⁷. W świetle prawa międzynarodowego umowy takie nie różnią się od tych wymagających ratyfikacji. Prawo międzynarodowe nie uzależnia mocy prawnej umów od trybu ich uprawomocnienia się. Należy zatem przyjąć, że umowy takie funkcjonują w prawie polskim jako źródła zewnętrzne. Stosując tylko to, co ogłoszono w dzienniku urzędowym, organy władzy publicznej wypaczałyby prawo międzynarodowe i naruszały w ten sposób art. 9 Konstytucji. Zobowiązuje on również do przestrzegania umów wiążących (tj. w takim zakresie, w jakim one wiążą), a nie niewiązących. W postanowieniu Izby Administracyjnej Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 czerwca 1993 r.³²⁸ SN wyraził stanowisko, że: „Państwo prawa [...] jest to również takie państwo, które dotrzymuje swych zobowiązań ujętych w zawartych przez siebie i prawidłowo ratyfikowanych umowach i konwencjach międzynarodowych, z czego wynika, że normy takich umów i konwencji mogą i powinny być bezpośrednio stosowane w wewnętrznym obrocie prawnym i nie wymagają dla swego stosowania żadnych dodatkowych czynności (transformujących). Dotyczy to oczywiście tego rodzaju konwencji bądź dwustronnych umów, w których bądź w sposób dorozumiany wyrażono zamiar (wolę) stosowania ich w obszarze prawa wewnętrznego przystępujących do konwencji lub zawierających umowę państw, bądź też przyjąć można, iż co najmniej możliwość takiego stosowania wynika z ich treści lub też z innych obiektywnych przesłanek towarzyszących ich zawarciu. Przy tego rodzaju podejściu jest oczywiste, że przystąpienie kraju do konwencji, której przedmiotem są prawa człowieka, nie może mieć innego

³²⁷ Por. L. Florek, *Zakres...* s. 6–8; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 59 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 51–52.

³²⁸ I PRN 54/93.

celu, niż jej bezpośrednie stosowanie w wewnętrznym obrocie prawnym, nie zaś uzależnienie takiego stosowania od oceny lub uznania, np. krajowych organów administracyjnych”³²⁹.

Wolność tworzenia i działania związków zawodowych została zagwarantowana m.in. w art. 5 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.³³⁰ oraz w Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r.³³¹ Szczególnie istotne znaczenie w tej materii ma również Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.³³² Akt ten gwarantuje w art. 8 wolność tworzenia i działalności związków zawodowych, a jednocześnie w art. 4 wyznacza dopuszczalne granice ograniczeń praw zagwarantowanych w tym akcie. Ten ostatni przepis stanowi, że „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają, że korzystanie z tych praw, zapewnione przez Państwo zgodnie z niniejszym Paktem, może być poddane przez Państwo tylko takim ograniczeniom, jakie przewiduje ustawa, i tylko w stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą tych praw, oraz wyłącznie w celu popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym”. Należy odnotować, że – w myśl tego przepisu – ograniczenia wolności związkowej mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie. Wymóg ten powinien być rozumiany w ten sposób, że prawo musi z wystarczającą precyzją określać ograniczenia tej wolności³³³.

³²⁹ Por. L. Wiśniewski, *Glosa do postanowienia z 15 VI 1993*, PiP 1994, nr 2, s. 107–110.

³³⁰ Dz. U. z 1999 r. nr 8, poz. 67.

³³¹ Dz. U. z 1958 r. nr 29, poz. 125.

³³² Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 169.

³³³ Por. wyrok TK z dnia 13 maja 2008 r. sygn. P 50/07 OTK-A 2008, nr 4, poz. 58.

Zakończenie

Zagadnienie oceny skutków prawnych konstytucyjnych przepisów odsyłających do prawa międzynarodowego ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia teoretycznoprawnego, jak i praktycznego.

Zasada nadrzędności Konstytucji oraz jej bezpośredniego stosowania, w zakresie przepisów odsyłających, wiąże się przede wszystkim z koniecznością podejmowania rozstrzygnięć na podstawie norm, które z woli ustrojodawcy współkształtują normatywny zakres treściowy podstawowego przepisu konstytucyjnego. Stosowanie przepisów odsyłających na pewno powoduje wzrost znaczenia metod argumentacyjnych w procesie stosowania prawa.

Ustawodawca konstytucyjny zasadniczo zamieścił odesłania do systemu prawa międzynarodowego, a ściślej do umów międzynarodowych. Zawarł w nich wskazówkę, jakie normy, zasady i wartości tego porządku prawnego należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu treści normy konstytucyjnej. Należy przy tym podkreślić, że przepisy odsyłające nie są wskazówkami interpretacyjnymi, lecz są środkami techniki prawodawczej, jakimi posługuje się prawodawca – w tym przypadku konstytucyjny – w celu stworzenia wyczerpującej regulacji prawnej.

Biorąc pod uwagę ustalenia teorii prawa dotyczące celu i funkcji przepisów odsyłających, należy w procesie interpretacji i stosowania norm konstytucyjnych odsyłających do prawa międzynarodowego wziąć pod uwagę, że ustrojodawca, zamieszczając zwrot odsyłający, czyni to w jakimś celu. Na pewno wskazuje przez to, że uzupełnienie danej materii znajdzie się w odpowiedniej normie prawnomiędzynarodowej. Przepisy odsyłające determinują w ten sposób, jakie normy i zasady prawnomiędzynarodowe należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu treści wyrażonej w konstytucyjnym przepisie podstawowym, któremu przepis odsyłający służy.

Przepisy odsyłające do prawa międzynarodowego powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodny z zasadą przestrzegania wiążącego prawa

międzynarodowego, a także w kontekście pożądanego skutku prawnego tych odesłań.

Analiza przepisów konstytucyjnych odsyłających systemowo do prawa międzynarodowego pokazuje, że mamy do czynienia z nieodzownym składnikiem konstytucji spełniającym zarówno rolę ustrojową, jak i gwarancyjną, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Również ogólne zasady i normy prawa międzynarodowego, kształtujące podstawowe standardy w zakresie ochrony praw człowieka, są uwzględniane i szanowane przez ustawodawcę konstytucyjnego nie tylko poprzez zadeklarowaną przychylność prawu międzynarodowemu, czy odzwierciedlenie, w katalogu praw i wolności, międzynarodowych uniwersalnych i regionalnych standardów praw człowieka, ale także poprzez bezpośrednie do nich odesłanie. Konstytucja, w postanowieniach art. 42 ust. 1, dopuszcza odstępianie od fundamentalnej zasady *nullum crimen sine lege* tylko wtedy, gdy czyn był w chwili popełnienia ścigany jako przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. W ten sposób nastąpiła konstytucjonalizacja ogólnych zasad prawa międzynarodowego, w tym tzw. zasad norymberskich, zwyczajów międzynarodowych oraz norm traktatowych. Ustawodawca konstytucyjny potwierdził tym samym, że Polska jest państwem prawa respektującym wiążące zobowiązania międzynarodowe. Przepis odsyłający art. 42 ust. 1 stanowi też potwierdzenie, że prócz ratyfikowanych umów międzynarodowych także inne normy tego prawa są bezpośrednio skuteczne, a w razie konfliktu z ustawami, jako normy o randze konstytucyjnej, przeważają nad nimi.

Ilościowo najwięcej jest w Konstytucji przepisów odsyłających do ratyfikowanych umów międzynarodowych. Chodzi tu o umowy ratyfikowane, zarówno w trybie prostym, tj. tylko przez Prezydenta bez udziału Sejmu, jak i o umowy ratyfikowane w trybie złożonym, tj. na podstawie zgody wyrażonej w ustawie. Zasadniczo ustawa odsyła przedmiotowo do abstrakcyjnie wskazanych ratyfikowanych umów międzynarodowych. Umowy te muszą dotyczyć wyraźnie wskazanej przez ustrojodawcę materii, tj.: gwarantować prawa mniejszości

narodowych do posługiwania się swoim językiem ojczystym (art. 27); dopuszczać ekstradycję obywatela polskiego (art. 55 ust. 2 i ust. 3); określać zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Polski oraz pobytu na terytorium RP obcych wojsk (art. 117). Analiza tych przepisów odsyłających wskazuje, że poprzez taki zabieg legislacyjny, właściwe postanowienia prawnomiędzynarodowe, dopełniając przedmiotowo przepis podstawowy, zostają włączone do materii konstytucyjnych, stając się ich częścią i uzyskując przez to walor norm nadrzędnych w systemie źródeł prawa.

Natomiast przepisem odsyłającym *sensu stricto* jest art. 25 ust. 4, wskazujący na konkretną z nazwy umowę międzynarodową, tj. konkordat zawarty między RP a Stolicą Apostolską. Z woli ustawodawcy konstytucyjnego tylko konkordat może, oprócz ustaw, określać stosunki między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską. Na tle takiego ujęcia tego przepisu odsyłającego w doktrynie i w orzecznictwie powstały wątpliwości, czy materia regulowana przez konkordat została w ten sposób inkorporowana do Konstytucji. Na pewno konkordat jest aktem o randze subkonstytucyjnej, jego przepisy mają pierwszeństwo w razie kolizji z ustawami, jednak muszą być zgodne z konstytucją.

Odesłanie do umów międzynarodowych zawarte w Konstytucji RP może stanowić ważny mechanizm wprowadzania do krajowego porządku prawnego innych niż ratyfikowane umów międzynarodowych. Przypomnijmy, że Konstytucja nie pozostawia wątpliwości co do tego, że nie są one źródłem powszechnie obowiązującego prawa i w związku z tym nie mogą być stosowane bezpośrednio. Umowy te wiążą jednak na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i wymagają wykonania w prawie krajowym. Na skutek odesłania norma międzynarodowa obowiązuje jako taka, nie zaś jako norma prawa krajowego.

Odesłania przedmiotowe do „wiązących umów międzynarodowych” zawierają postanowienia art. 56 Konstytucji. Przepis ten, w przedmiocie udzielenia statusu uchodźcy, odsyła do „wiązących umów międzynarodowych”. W judykaturze ugruntował się pogląd, że ustrojodawca w tym przepisie odsyła

do konwencji genewskiej, która jako wiążąca umowa międzynarodowa, określa pojęcie uchodźcy. Przez to ta umowa międzynarodowa nabrała charakteru uprawnienia konstytucyjnego, współkształtując normatywne przesłanki uzyskania statusu uchodźcy. Konwencja genewska nie została wprowadzie ratyfikowana, jednak Polska przystąpiła do tej konwencji. Przystąpienie jest swoistym sposobem wyrażenia zgody na związanie się umową przez państwo, które nie uczestniczyło w negocjowaniu umowy. Z tego punktu widzenia jest więc sposobem zawarcia umowy w trybie prostym. Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców przyjęta 28 lipca 1951 r. stanowi, że mogą do niej przystępować państwa-członkowie Narodów Zjednoczonych, „a także z upoważnienia każdego innego państwa zaproszonego do udziału w Konferencji pełnomocników w sprawie statusu uchodźców i osób bez przynależności państwowej, lub Państwa, które Zgromadzenie Ogólne zaprosi do jej podpisania (...)” (art. 39 ust. 2)³³⁰.

W art. 59 ust. 4 mamy z kolei do czynienia z przepisem odsyłającym do umów międzynarodowych w celu zweryfikowania dopuszczalności ograniczenia ustawowych wolności związkowych. Konstytucja bowiem dopuszcza do ustawowego ograniczenia zakresu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, jednak z zastrzeżeniem, że może to nastąpić wyłącznie w zgodzie z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. Na skutek odesłania w ustawie zasadniczej wiążąca norma międzynarodowa jest skuteczna jako taka, nie zaś jako norma prawa krajowego. Nieistotne jest zatem to, czy umowa została ratyfikowana, czy zawarta w formie uproszczonej, a także czy została ogłoszona, skuteczność odesłania nie jest też uzależniona od urzędowego ogłoszenia umowy. Odesłanie zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji do

³³⁰ Polska przystąpiła do konwencji w dniu 2 września 1991 r.; weszła ona w życie 26 grudnia 1991 r. W akcie przystąpienia czytamy: „Po zaznajomieniu się z powyższą konwencją, w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oświadczam, że [...] Rzeczpospolita Polska postanowiła przystąpić do tej konwencji [...]”. Tekst konwencji został zawarty w Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515.

wiążących umów międzynarodowych pozwala na stosowanie umowy jako części ustawy zasadniczej.

Szczególna konstrukcja normatywna, w zakresie odesłania do prawa międzynarodowego, jest zawarta w przepisie art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. W ust. 2 i 3 wskazany jest tryb ratyfikacji takiej umowy. Uważam, że przepis ten stanowi *implicite* generalną klauzulę odsyłającą. Wskazuje on wprawdzie precyzyjnie, że transfer kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, może mieć miejsce tylko na podstawie umowy międzynarodowej. Jednak zawsze ustalenie właściwej treści normatywnej tego przepisu będzie odbywać się także z uwzględnieniem kryteriów pozaprawnych, które posłużą jego uelastycznieniu, bądź korygowaniu. Zakres treściowy tej formuły przekazania kompetencji: „na podstawie umowy międzynarodowej” nie jest ściśle wyznaczony, a *de facto* jest ustalany w procesie interpretacji i stosowania prawa. Na jej podstawie ustrojodawca stworzył system prawny na nową, odmienną od dotychczasowej aksjologię państwa i prawa. Delimituje ona ustrój państwa, koryguje zasadę podziału władz i nadaje nowe ramy systemowi źródeł prawa. Trzeba ponadto zauważyć, że jak żadnego innego przepisu odsyłającego, interpretacja i stosowanie art. 90 ust. 1 zależy w równej mierze również od czynników pozaprawnych, np. reżimu politycznego, czy od wagi legalizmu w kulturze prawnej, w której normy te są stosowane.

Bibliografia

- Antonowicz L., *Konstytucyjne ujęcie kompetencji międzynarodowej głowy państwa (zarys rozwoju)*, [w:] *Konstytucyjny ustroj państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.
- Balicki R., Preisner A., *Ogłaszanie aktów normatywnych. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. W 15 lat po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. A. Bałabana, J. Ciapały i P. Mijala, Szczecin 2013.
- Banasiński C., *Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2.
- Banaszak B., *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna–prawo–praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, 2 wydanie, Warszawa 2001.
- Banaszak B., *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996.
- Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską*, PiP 1998, nr 4.
- Barcz J., *W sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. na temat Traktatu z Lizbony*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, tom V, pod red. R. Czarnego i K. Spryszaka, Toruń 2012.
- Biernat S., *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo*, Warszawa 1999.

- Bierzanek R., Simonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1995.
- Bleckmann A., *Self-Executing Treaty Provisions*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, North-Holland.
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.
- Borecki P., Pietrzak M., Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny, *Glosa do wyroku TK dnia 2 grudnia 2009 r.*, U 10/07, PiP 2010, z 5.
- Bożyk S., Konstytucyjna zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych, [w:] *Zasada równości w prawie*, red. H. Zięba-Załużka, M. Kijowski, Rzeszów 2004.
- Brzozowski W., *Glosa do wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. (sygn. akt U 10/07)*, PS 2010, nr 4.
- Chlebny J., *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011.
- Chlebny J., *Zagadnienia proceduralne w sprawach o nadanie statusu uchodźcy w orzecznictwie NSA*, PiP 2002, nr 5.
- Chruściak R., *Procedury przystąpienia do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, PiP 2003, nr 5.
- Complak K., *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* pod red. J. Bocia, Wrocław 1998.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, AUWr nr 2956, Wrocław 2007.
- Complak K., *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002.
- Complak K., *Wolność języka zamiast języka urzędowego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, pod red. B. Balickiego i M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- Cyprian T., Sawicki J., *Materiały norymberskie*, Warszawa 1948.
- Czapliński W., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 (P 1/05)*, PiP 2005, nr 9.

- Czapliński W., *Odpowiedzialność państwa za naruszenie umowy międzynarodowej*, PiP 2001, nr 11.
- Czapliński W., Ostrihansky R., Wyrozumska A., *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 1994.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001.
- Czepelak M., *Umowa międzynarodowa, jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Dinh N. Q., Daillier P., Pellet A., *Droit international public*, Paris 1992.
- Dobrowolski M., *W sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego*, PiP 2013, nr 6.
- Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji PRL przez sądy*, SP 1988, nr 4.
- Działocha K., *Komentarz do art. 229 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005.
- Działocha K., *Komentarz do art. 89 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Komentarz do art. 90*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] AUWr No 1290, Prawo CC, Wrocław 1992.
- Działocha K., *Regulacja systemu źródeł prawa w konstytucjach socjalistycznych*, AUWr, Prawo XLV, Wrocław 1975.
- Działocha K., *Stosowanie Konstytucji PRL*, AUWr Prawo XXIV 1985.
- Działocha K., *Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo, ustrój, konstytucja. Studium*, Lublin 1991.
- Ehrlich L., *Interpretacja traktatów*, Warszawa 1957.
- Ehrlich L., *Prawo narodów*, Kraków 1948.

- Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.
- Florek L., *Glosa do wyroku SN z dnia 7 grudnia 1999 r.*, I PKN 438/99. OSP 2000/11/174.
- Florek L., *Międzynarodowe źródła prawa pracy*, [w:] *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000.
- Florek L., *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, PiP 2000, nr 12.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 116 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Konstytucja a „sprawy zewnętrzne”*, PS 2007, nr 4.
- Garlicki L., *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red.: J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16 Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 25*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Uwagi do Wstępu do Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, tom 5, Warszawa 2007.
- Garlicki L., Masternak-Kubiak M., *Władza Sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988, nr 3.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- Górowska B., *Dziesięciolecie obowiązywania konkordatu polskiego z 1993 r.*, PiP 2008, nr 4.
- Grabowski I., *Prawo kanoniczne*, Warszawa 1948.
- Gromski W., *Podstawowy aksjologiczny dylemat konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiem-*

- dziesiątych urodzin*, pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego i S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2012.
- Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – Zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Hauser M., *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
- Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXV, Wrocław 2005.
- Hauser M., *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, PL 2003, nr 4.
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.
- Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Odesłania do ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000.
- Kaczorowska A., *Jednolitość wykładni przepisów konwencji wiedeńskiej z 1980 r.*, PiP 1992, nr 10.
- Kardas P., *Rola i znaczenie wykładni pro wspólnotowej w procesie dekodowania norm prawa karnego. Uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 3 marca 2009 r. (sygn. akt I KZP 30/08)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2009, nr 2.
- Karska E., *Subsydiarność uchwał organizacji rządowych i pozarządowych w jurysdykcji międzynarodowych trybunałów karnych*, Wrocław 2009.
- Kijowski M., *Fakultatywny charakter ustawy jako potencjalnej formy wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu o przystąpieniu Polski do Unii i Wspólnot Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja katedr i zakładów prawa konstytucyjnego, Polańczyk, 31 maja–2 czerwca 2001 r.*, pod red. H. Zięby-Załużkiej, Rzeszów 2002.
- Klaffkowski A., *Granica polsko-niemiecka a konkordaty z lat 1929 i 1933*, Warszawa 1958.
- Klaffkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964.

- Klańkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979.
- Kocot K., Wolfke K., *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1976.
- Kolasa J., *W sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, PS 2001, nr 4.
- Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, opracowanie zespołu Rady Legislacyjnej pod przewodnictwem prof. A. Wasilkowskiego, PL 1997, nr 3.
- Kozak A., *Konstytucja, jako podstawa decyzji stosowania prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, pod red. A. Batora, Wrocław 1999.
- Kozłowski A., *Interpretacja traktatu w świetle jego kontekstu*, Warszawa 2002.
- Krukowski J., *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r. (Zagadnienia prawnoustrojowe)*, PS 1994, nr 2(6).
- Krzan B., *Kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ w międzynarodowym sądownictwie karnym*, Toruń 2009.
- Kwiecień R., *Charakter prawny i znaczenie umów repatriacyjnych z 9 i 22 września 1944 roku*, PS nr 4 2005.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Kwiecień R., *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle projektu Konstytucji RP*, PS 1997, nr 1.
- Kwiecień R., *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, PiP 1997, nr 4.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Lankosz K., *W sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, PS 2001, nr 4.
- Laskowska M., *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010.

- Leszczyński L., *Praworzędne stosowanie prawa a klauzule generalne*, PiP 1989, nr 11.
- Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
- Leszczyński L., *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, PiP 2009, nr 6.
- Liżewski B., *Prawo międzynarodowe w polskiej praktyce sądowej*, Lublin 2005.
- Liżewski B., *Zwyczaj międzynarodowy i powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego w polskim systemie źródeł prawa*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G IUS, vol. XLVI, Lublin 1999.
- Łętowska E., *Interpretacja a subsumcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PiP 2011, nr 7–8.
- Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006.
- Masternak-Kubiak M., *Dopuszczalność nieformalnej zmiany Konstytucji RP (uwagi w kontekście prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej)*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego i S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2012.
- Masternak-Kubiak M., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2004 r. (sygn. akt OSK 250/04)*, PS 2005, nr 1.
- Masternak-Kubiak M., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 (sygn. akt. I CK 323/02)*, PL 2004, nr 2.
- Masternak-Kubiak M., *Glosa do wyroku TK z dnia 19 grudnia 2002, K 33/02 (kwestia mocy wiążącej tzw. umów republikańskich)*, PiP 2003, nr 6.
- Masternak-Kubiak M., *Implementacja europejskiego nakazu aresztowania (uwagi na tle zmiany Konstytucji RP)*, PiP 2006, nr 9.
- Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjna zasada ochrony praw jednostki a odpowiedzialność państwa za prawa człowieka w stosunkach między-*

- narodowych*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009.
- Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjno-prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, PS 2003, nr 5.
- Masternak-Kubiak M., *Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa praw człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, pod red. M. Jabłońskiego, Warszawa 2010.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
- Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
- Masternak-Kubiak M., A. Preisner, *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Menkes J., *Konstytucja, suwerenność, integracja – spóźniona (?) polemika*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999.
- Michniewicz-Wanik K., *Mienie zabużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń*, Wrocław 2008.
- Mik C., *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999.
- Mojak R., *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problemu)*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin 2000.
- Morawska E., *Klauzula demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Nahlik S., *Osobowe klauzule dyplomatyczne. Konwencja wiedeńska z 1961 a ustawodawstwo polskie*, Warszawa–Wrocław 1971.

- Olechowski M., *Odesłania ustawowe do zwyczaju (Uwagi porządkujące)*, PiP 2002, nr 7.
- Oniszczyk J., *Zasada prawa – teoria i praktyka konstytucyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego”, seria Prawo, 2003, nr 9.
- Opinia o jednolitym projekcie Konstytucji RP uchwalonym w dniu 16 stycznia 1997 r. przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego*, Nauka 1997, nr 3.
- Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, PS 2001, nr 4.
- Opinie w sprawie trybu ratyfikacji Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską w świetle przepisów Konstytucji RP*, PS 1998, nr 2.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.
- Piotrowski R., *Instalacja systemu obrony przeciwrakietowej w świetle Konstytucji RP*, PiP 2009, nr 7.
- Płachta M., *Zagadnienia ekstradycyjne w prawie polskim*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2.
- Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. 32.
- Pulka Z., *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2008.
- Pułło A., *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, PS 1996, nr 1.
- Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1996.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.
- Rzepecki A., *Problematyka wygaśnięcia Konkordatu zawartego między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską w dniu 10 lutego 1925 r.*, [w:] „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiana Wratislaviensia”, z. 5: *Religia a prawo i państwo*, pod red. M. Sadowskiego i P. Szymańca, Wrocław 2011.

- Safjan M., *Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji)*, PiP 1990, nr 11.
- Sarnecki P., *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji konkordatu między Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską w świetle przepisów konstytucji RP*, PS 1998, nr 2.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji RP w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, pod red. K. Działochy i A. Pułło, Gdańsk 1998.
- Sawicki S., *Prawo konsularne. Studium prawno-międzynarodowe*, Warszawa 1998.
- Siwik Z., „Odpowiednie” stosowanie przepisów kodeksu karnego w prawie karnym skarbowym, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXIII, Wrocław 1987,
- Skoczylas A., *Odesłanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 25 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* Wolters Kluwer LEX 2013,
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998.
- Skrzydło W., *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I *Zasady ogólne*, Kraków 2002.
- Socha E., *Zbieżność a komplementarność jurysdykcji międzynarodowych trybunałów karnych i sądów krajowych*, AUWr Prawo CCXCII, Wrocław 2004.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 235 konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. naukowy L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 59 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.

- Stelmachowski A., *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (zasady współżycia społecznego, społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa)*, PiP 1965, nr 1.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Studnicki F., Łachwa A., Fall J., Strabrawa E., *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, ZNUJ, Prace Prawnicze 1990, nr 136.
- Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, AUWr Prawo CXXVII, Wrocław 1984.
- Symonides J., *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa* [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976.
- Szafarz R., *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. naukowy M. Kruk, Warszawa 1997.
- Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szmyt A., *Opinia w sprawie uchwały Sejmu RP z dn. 1 lipca 1994 r. o trybie ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, 29 listopada 1994 r.
- Szwarc M., *Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego UE*, PiP 2005, nr 7.
- Szymanek J., *Tryb ratyfikacji konkordatu z 1993 r.*, [w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. C. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009.
- Trzeciński J., *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978.
- Trzeciński J., *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Trzeciński J., *Komentarz do art. 27 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. 1, Warszawa 1999.

- Tuleja P., *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, [w:] *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, pod red. K. Wójtowicza, AUWr, Prawo CCLVIII, 1997.
- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. nauk. P. Sarnecki, Warszawa 1997.
- Wasilkowski A., *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. naukowy M. Kruk, Warszawa 1997.
- Wasilkowski A., *Prawo międzynarodowe a prawo krajowe w przyszłej konstytucji RP*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, pod red. K. Działochoy i A. Preisnera, Wrocław 1995.
- Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006.
- Wasilkowski A., *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, PiP 1996, nr 4–5.
- Waszczyński J., *Zbrodnie przeciw ludzkości. Narodziny i rozwój pojęcia*, „Palestra” 1986, nr 10–11.
- Wierczyńska K., *Komentarz do Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa*, LEX 2008.
- Wierczyńska K., Wierczyński G., *Ogłaszanie umów międzynarodowych, jako warunek ich bezpośredniego stosowania - kilka uwag na marginesie polskiej praktyki*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 3.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Oficyna LEX 2009.
- Wieruszewski R., *Pozycja prawna cudzoziemca, azylanta i uchodźcy – założenia konstytucyjne i praktyka prawna*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 2006.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

- Wisłocki J., *Konkordat polski z 1925 roku: zagadnienia prawno-polityczne*, Poznań 1977.
- Wiśniewski L., *Glosa do postanowienia z 15 VI 1993*, PiP 1994, nr 2.
- Wiśniewski L., *Stosowanie międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (na tle orzecznictwa organów sądowych i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich)*, PiP 1993 nr 12.
- Witkowski Z., *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, PL 2000, nr 2.
- Wojtyczek K., *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. H. Zięby-Załuckiej i M. Kijowskiego, Rzeszów 2002.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Wojtyczek K., *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, PS 2010, nr 4.
- Wojtyczek K., *Zakres stosowania Konstytucji RP w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego, Warszawa 2004.
- Wołpiuk W., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- Wójtowicz K., *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z 24.11.2010 (K 32/09)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 11.
- Wójtowicz K., *Istota i źródła prawa wspólnotowego; konsekwencje dla prawa krajowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Wójtowicz K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000.
- Wójtowicz K., *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, PS 2010, nr 4.
- Wójtowicz K., *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

- tucyjnego, Nałęczów, 1–3 czerwca 2000 r.*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- Wronkowska S., *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita” z 7 VII 1998 r.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, nr 9.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczne, seria I, 1965 z. 42.
- Wróblewski J., *Przepisy odsyłające*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczne, seria I, 1978, nr 35.
- Wyrozumska A., *Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego - najważniejsze rozwiązania instytucjonalne a ratyfikacja Konwencji rzymskiej przez Polskę*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Wyrozumska A., *Zapewnienie skuteczności prawu międzynarodowemu w prawie krajowym w projekcie konstytucji RP*, PiP 1996, nr 11.
- Zalasiński T., *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Zieliński T., *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, PiP 1997, nr 11–12.
- Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969, z. 4.

- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Zubik M., *Wielkości statystyczne w systemie prawa określonym przez Konstytucję z 1997 r.*, PS 2011, nr 5.
- Żurek J., *Ekstradycja w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, rozprawa doktorska – maszynopis.
- Żurek J., *Glosa do wyroku TK z dnia 21 września 2011*, SK 6/10, PS 2012, nr 4.

ISBN 978-83-61370-30-7