

Jan Paweł Tarno

TRAKTATY MIĘDZYNARODOWE
JAKO ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Swój głos w dyskusji nad pozycją traktatów w porządku prawnym PRL chciałbym ograniczyć do kwestii, w jakim zakresie umowy międzynarodowe mogą stanowić źródło bezpośrednich praw lub obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym.

Analiza tego problemu wymaga przypomnienia cech charakterystycznych stosunku administracyjnoprawnego. Kryterium tego stosunku należy szukać w różnym zastosowaniu samej koncepcji stosunku prawnego¹ w prawie administracyjnym z jednej, i w prawie cywilnym z drugiej strony. W prawie cywilnym stosunek prawny zawsze powstaje dopiero w wyniku określonych zdarzeń prawnych (np. czynności prawnych, deliktów, wypadków losowych), jednocześnie zdarzenia te w całej rozciągłości konkretyzują treść stosunków prawnych. W prawie administracyjnym natomiast stosunki prawne powstają w sytuacjach poprzedzających te zdarzenia. Z mocy samego prawa powstają tu więzy prawne upoważniające w określonych warunkach do jednostronnych działań prawnych. Chodzi tu zarówno o stosunki, w których administracja jest upoważniona do jednostronnego określania praw lub obowiązków jednostki, jak i o stosunki, w których jednostka ma prawo domagać się od administracji określonych rozstrzygnięć dotyczących jej uprawnień lub obowiązków. Są to więc stosunki, w których określone podmioty mają możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień lub obowiązków. Stosunki te — nazwijmy je pierwotnymi — są warunkiem podejmowania indywidualnych aktów administracyjnych.

¹ Stosunek prawny powstaje wówczas „gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawa takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego z podmiotów jest połączona z sytuacją prawną drugiego”. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, Prawo XII, nr 19, s. 54.

W wyniku wydania tych aktów powstają stosunki o treści ostatecznie skonkretyzowanej (egzekucyjne), tj. stosunki, w których sytuacja prawna ich stron została ostatecznie ustalona i które są podstawą wykonania (dobrowolnego lub przymusowego) skonkretyzowanych w nich uprawnień i obowiązków stron².

Z faktu, że normy prawa administracyjnego nie konkretyzują same ostatecznie czyichś praw lub obowiązków co do pewnego zachowania się, lecz stanowią podstawę do władczych działań organów administracji³ wynika procesowy tryb stosowania tych norm. Dopiero wydanie decyzji przez organ administracyjny wyznacza konkretne zachowanie się indywidualnie określonego adresata. Organy administracyjne zatem interpretują prawo w sposób wiążący dla jednostki oraz władczo kształtują jej sytuację prawną.

W kontekście poczynionych uwag postawiony na wstępie problem można sprowadzić do następującego pytania: Czy w świetle aktualnie obowiązującego prawa wewnętrznego podstawą prawną decyzji administracyjnej mogą być normy⁴ zawarte w umowie ratyfikowanej przez Polskę?

Na temat podstawy prawnej decyzji administracyjnej istnieje bogate orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powstało ono, co prawda, na tle prawa wewnętrznego, niemniej poczynione w nim ustalenia mogą być przydatne dla prowadzonych tu rozważań, skoro założyliśmy, że „prawo międzynarodowe wiążące PRL jest częścią składową porządku prawnego PRL”.

Naczelnny Sąd Administracyjny reprezentuje stanowisko, iż podstawą prawną decyzji administracyjnej może być jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego (ustawy lub dekretu) albo aktu wykonawczego, wydanego na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym (wyrok z 6 II 1981 r., SA 819/80⁵). Przy tym wymóg posiadania tak rozumianej podstawy prawnej odnosi się zarówno do decyzji nakładających obowiązki, jak i przyznających uprawnienia⁶. Natomiast pod-

² Por. szerzej J. P. Tarno, *Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego jako sterowanie społeczne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 1983, t. XXXI, s. 72 i n.

³ Por. szerzej A. Chełmoński, *Typy norm administracyjnego prawa materialnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 72—73.

⁴ Mam tu na myśli oczywiście normy samowynalne. Por. K. Skubiszewski, *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, PiP 1981, nr 7, s. 21.

⁵ ONSA 1981, nr 1, poz. 6.

⁶ Wyrok NSA z 20 VII 1981 r., SA 805/81/ONSA 1981, nr 2, poz. 70.

stawy prawnej decyzji nie stanowią przepisy zawarte w aktach prawodawczych nie mających mocy powszechnie obowiązującej, a więc np. w: uchwałach samoistnych Rady Ministrów, samoistnym zarządzeniu ministra, wytycznych lub instrukcji ministra czy piśmie okólnym wojewody⁷.

Podkreślić należy, że ten pogląd NSA znajduje pełne uzasadnienie w treści art. 90 Konstytucji PRL, zgodnie z którym obywatel PRL obowiązany jest przestrzegać przepisów Konstytucji i ustaw. Zatem podstawą prawną kierowanych do niego rozstrzygnięć nie mogą być inne akty prawodawcze.

Powstaje tu zasadnicze pytanie, czy przepisy zawarte w traktatach są przepisami powszechnie obowiązującymi, a więc czy umowom międzynarodowym można przypisać walor aktów ustawodawczych. Wydaje się, że wymagania aktu rangi ustawowej spełniają umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Państwa. Za wnioskiem takim przemawia zarówno pozycja Rady Państwa w systemie organów władzy PRL, jak i obowiązek publikowania tych umów w Dzienniku Ustaw, a więc organie promulgacyjnym przeznaczonym do publikowania ustaw i aktów prawnych zrównanych z ustawą. Konsekwentnie zatem należy przyjąć, że nie ma przeszkód, aby norma międzynarodowa samowykonalna stanowiła podstawę prawną decyzji administracyjnej.

Należy wszakże pamiętać, że organ administracyjny właściwy do wydania decyzji administracyjnej może się znaleźć w trojakiemu rodzaju sytuacji orzeczniczej. Pierwsza będzie miała miejsce wówczas, gdy przepis ustawy odsyła do umów międzynarodowych. Sytuacja druga zachodzi wówczas, gdy brak jest w prawie wewnętrznym przepisu, który traktowałby o prawach lub obowiązkach wynikających z normy międzynarodowej. Wreszcie w sytuacji trzeciej organ administracyjny znajdzie się wtedy, kiedy pewne prawa lub obowiązki jednostek zostały uregulowane odmiennie przez przepisy prawa wewnętrznego i postanowienia traktatów (kiedy zachodzi sprzeczność między regulacją prawa wewnętrznego a regulacją prawa międzynarodowego).

Sytuacja pierwsza nie naszcza kłopotów interpretacyjnych. Poprzez odesłanie wpływające z prawa wewnętrznego organ administracyjny ma ustawowy obowiązek zastosowania norm zawartych w traktacie.

W sytuacji drugiej sprawa nie jest już tak oczywista. Traktując ten problem w relacji źródeł prawa można dojść do wniosku, że prawidłowo zawarty traktat zawierający normy samowykonalne jest *ipso facto* źródłem prawa dla ich adresatów, a zatem może stanowić pod-

⁷ Por. np. ONSA 1981, nr 1, poz. 26, 36 i 46, a także ONSA 1981, nr 2, poz. 84.

stawę prawną decyzji administracyjnej. Wniosek ten opieram na dwóch założeniach. Po pierwsze, brak jest w obecnie obowiązującym prawie administracyjnym przepisu, który zakazywałby stosowania postanowień zawartych w traktatach jako podstawy prawnej rozstrzygnięć w stosunkach wewnętrznych. Po drugie zaś, trudno jest zakładać, aby państwo zawierając traktat świadomie ograniczało sferę jego stosowania tylko do stosunków zewnętrznych. Można zatem powiedzieć, że w tej sytuacji, w świetle postanowień obowiązującego wewnętrznego porządku prawnego, nie ma przeszkód, aby wydać decyzję administracyjną na podstawie samowykonalnej normy traktatowej. Problem tylko w tym, czy praktyka stosowania prawa zechce podzielić ten punkt widzenia?

W świetle zasad ogólnych aktualnie obowiązującego porządku prawnego organ administracyjny nie może stosować norm prawa międzynarodowego wbrew postanowieniom prawa wewnętrznego. Obowiązek konkretnego zachowania się administracji tworzy prawo krajowe. Ono też jest „w dzisiejszym stanie prawnym autentycznym interpretatorem postanowień prawa międzynarodowego dla organu administracyjnego”⁸.

Wniosek ten zdaje się potwierdzać uregulowana w kodeksie postępowania administracyjnego⁹ instytucja sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych. Badając legalność decyzji NSA kontroluje jej zgodność z ustawą, co oznacza że przepisy aktów wykonawczych wiążą ten sąd tylko do granic ich zgodności z ustawą. Z tej racji NSA odmówi zastosowania aktu wykonawczego wadliwego lub niezgodnego z ustawą¹⁰. Natomiast postanowienia ustaw są dla sądu (a tym samym i dla organów administracji) wiążące, nawet wtedy, gdy jego zdaniem są one sprzeczne z Konstytucją. Tym bardziej NSA nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy z tego tylko powodu, że pozostaje on w sprzeczności z postanowieniami umowy międzynarodowej.

Warto również nawiasem zauważyć, że całkiem nowa w naszym systemie prawnym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym¹¹ całkiem świadomie — jak się wydaje — ograniczyła kontrolę konstytucyjności i kontrolę legalności aktów normatywnych do aktów prawnych prawa wewnętrznego (art. 1 ustawy)¹².

⁸ J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, t. I, s. 151.

⁹ Ustawa z 14 VI 1960 r. (tj. DzU z 1980 r. nr 9, poz. 26, ost. zm.: DzU z 1987 r. nr 33, poz. 186).

¹⁰ H. Starczewski, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, nr 7, s. 36.

¹¹ Ustawa z 29 IV 1985 r. (DzU nr 2, poz. 98).

¹² Zdaję sobie sprawę z faktu, że zaprezentowany powyżej wniosek pozostaje w sprzeczności z zasadami przyjętymi w prawie międzynarodowym, a w szczególności z art. 27 Wiedeńskiej Konwencji Prawa Traktatów z 23 V 1969 r., który

Reasumując można powiedzieć, że *de lege lata* przepisy prawa międzynarodowego mogą być uznane za jedno ze źródeł prawa administracyjnego. Postanowienia traktatów mogą stanowić źródło bezpośrednich uprawnień organów administracji państwowej i podmiotów, do których te organy adresują swoje decyzje, pod warunkiem wszakże, że zawarte w nich normy będą mogły być uznane za powszechnie obowiązujące i nie będą pozostawały w sprzeczności z normami prawa wewnętrznego. Zważywszy jednak na fakt, że powyższe wnioski zostały sformułowane na podstawie przepisów, które tylko pośrednio odnoszą się do podniesionej tu kwestii, nie mogą one pretendować do ostatecznego, czy nawet choćby tylko zadowalającego rozstrzygnięcia problemu.

W tym stanie rzeczy jako pilną należy traktować sprawę wydania przepisów, które określałyby miejsce norm prawa międzynarodowego w porządku prawnym PRL.

Jan Paweł Tarna

THE INTERNATIONAL TREATIES AS THE SOURCES OF THE ADMINISTRATIVE LAW

The article is concerning the premisses, which must be fulfilled to acknowledge, that the international treaties are the sources of the administrative law, particularly that the regulations of these treaties can be a legal grounds of an administrative decision.

The analysis of the rules of the Polish internal law, specially the analysis of the institution of the judicial control over the Administration lead to the conclusion, that *de lege lata* the rules of the international law may be recognized as a one of the sources of the administrative law. The regulations of the international treaties may constitute a immediate source of the rights of the state administrative agencies and the persons, who are addressees of the administrative decisions, on the understanding that, these treaties are ratified by Council of State and, that they aren't out of accordance with the norms of the internal law.

stanowi, iż „Strona nie może powoływać przepisów swego prawa wewnętrznego dla uzasadnienia zaniedbania wykonywania traktatu” (por. K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław—Warszawa 1978, s. 501). Pamiętać wszakże należy, że konwencja ta nie została ratyfikowana przez Polskę. Zatem, przyjmując nawet nieprawidłowość tej sytuacji, trzeba podkreślić, że brak jest *de lege lata* podstaw do tego, aby organ administracyjny mógł zastosować normę prawa międzynarodowego wbrew postanowieniom prawa wewnętrznego.