

Marek Górski, Piotr Walczak

UMOWA MIĘDZYNARODOWA JAKO ŹRÓDŁO PRAWA W NIEKTÓRYCH DZIEDZINACH PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Nauka prawa administracyjnego nie wykształciła jak dotychczas jednolitego stanowiska w kwestii miejsca umowy międzynarodowej w krajowym porządku prawnym. Co więcej, większość autorów zdaje się nawet nie dostrzegać problemu umowy międzynarodowej jako źródła prawa administracyjnego¹. Problem jednak istnieje i z roku na rok zakres regulacji prawnomiędzynarodowej w dziedzinie prawa administracyjnego ulega znacznemu rozszerzeniu. Dotyczy to zarówno rozwoju nauki i techniki, jak i ochrony środowiska naturalnego, statusu administracyjnoprawnego obywatela oraz cudzoziemców przebywających na terytorium Polski².

Przedmiotem naszych rozważań w niniejszym opracowaniu będzie miejsce umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym po uchwaleniu konstytucji z 1952 r. Od tej pory przejawia się bowiem ten problem, albowiem do 1952 r. obowiązywała praktyka oparta na art. 49 konstytucji marcowej z 1921 r. która sytuowała umowy międzynarodowe jako jedno ze źródeł prawa wewnętrznego. Ograniczając nasze rozważania do prawa administracyjnego należy stwierdzić, iż podstawowym dla nas problemem w kwestii miejsca umów międzynarodowych jest sprawa obowiązywania i stosowania ich w tej dziedzinie. A zatem, czy umowa międzynarodowa może być (lub jest) źródłem prawa administracyjnego.

¹ Pomijają milczeniem problem umów międzynarodowych autorzy najnowszych podręczników akademickich, por. Z. Rybicki, J. Piontek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984; *Zarys prawa administracyjnego*, pod red. Z. Leońskiego, Warszawa—Poznań 1985; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984 r.

² Por. E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. T. Rabskiej, Ossolineum 1980, s. 6; L. Jastrzębski, J. Lange, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 26.

Jako pierwszy obowiązywaniem umów międzynarodowych w sprawach regulowanych przez prawo administracyjne zajął się M. Jaroszyński. Przyjął on, iż traktaty międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Państwa i ogłoszone w Dzienniku Ustaw są źródłami prawa administracyjnego i mają moc równą ustawie „o ile oczywiście w treści swojej zawierają normy prawne”³. Autor ten ogranicza jednak obowiązywanie umów międzynarodowych tylko do takich, które zostały transformowane na prawo wewnętrzne. Przy czym twierdzi on, że „formą tej transformacji jest według przyjętego w praktyce domniemania ogłoszenie ratyfikowanego traktatu w Dzienniku Ustaw⁴. Z chwilą ogłoszenia umowy międzynarodowej nabywa ona moc obowiązującą w stosunkach wewnętrznych.

J. Starościak natomiast przyjmuje stanowisko, że „wszystkie umowy i porozumienia międzynarodowe są dla administracji wiążące, stanowią bowiem fragment jednolitego porządku określonego państwa. Nie wszystkie jednak zawierają bezpośrednią dyrektywę działania dla administracji, nie wszystkie bowiem są do niej adresowane⁵. W konsekwencji więc autor ten dochodzi do wniosku, że umowy i porozumienia nie mogą stanowić bezpośredniej podstawy decyzji administracyjnej, z wyjątkiem, gdy przewiduje to sama umowa lub „formuła ratyfikacyjna o randze ustawy”⁶. J. Starościak nie neguje zatem, iż niektóre umowy mogą mieć skuteczność *ex proprio vigore* w stosunkach wewnętrznych⁷, podkreślając przy tym, że problem bezpośredniego lub pośredniego „wiązania obywatela normami prawa międzynarodowego” nie stanowi przedmiotu codziennych kłopotów podstawowych organów administracji. Może natomiast być poważnym problemem w funkcjonowaniu organów administracji specjalnej, jak np. administracji celnej, sanitarnej, portowej itp.⁸

Osobną kwestią, na którą zwrócił szczególną uwagę J. Starościak, jest sprawa porozumień międzynarodowych zawieranych przez organy administracyjne zainteresowanych państw, które bądź to są akta-

³ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, cz. ogólna, s. 157.

⁴ *Prawo administracyjne*, praca zbiorowa pod red. M. Jaroszyńskiego. Warszawa 1952, cz. I, s. 37.

⁵ J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 124.

⁶ Tamże.

⁷ Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 327, S. Rozmaryn, *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, PiP 1962, nr 12, s. 955.

⁸ Tamże, s. 128.

mi wykonawczymi do umów międzynarodowych, bądź też aktami precyzującymi te umowy⁹. Dochodzi on do wniosku, iż umowy te wiążą organy administracyjne, stając się źródłami prawa administracyjnego. Mogą one tworzyć nowe prawa dla obywateli, jak również precyzować ich obowiązki ustawowe. Pozostałe zaś umowy o charakterze międzypaństwowym ingerujące w sfery spraw zastrzeżonych dla ustawy uzyskują, zdaniem tego autora, moc prawną równą ustawie „dzięki trybowi swego wchodzenia w życie”¹⁰.

Stanowisko J. Starościaka w kwestii miejsca umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym podziela L. Jastrzębski. Wyróżniając umowy międzynarodowe o charakterze międzypaństwowym oraz porozumienia zawierane między organami administracyjnymi stwierdza on, że pierwszy rodzaj umów wiąże państwo po ich ratyfikacji, drugi zaś z momentem zawarcia, jeżeli organ działał w ramach upoważnienia ustawowego¹¹. Należy dodać, iż według tego autora umowy międzynarodowe mają moc równą ustawie.

Z przedstawionych poglądów doktryny prawa administracyjnego wynika, iż problem stosowania norm prawnomiędzynarodowych w sferze prawa administracyjnego pozostaje nadal otwarty. Wpływa na to między innymi rozległość przedmiotu prawa administracyjnego, jak i wielość źródeł prawa międzynarodowego. Dlatego też sądzimy, przychylając się do stanowiska J. Starościaka, iż abstrakcyjne rozstrzygnięcie tego sporu, bez odwołania się do konkretnych tekstów prawnych, nie prowadzi do żadnych rezultatów praktycznych¹².

Zagadnienie stosunku umów międzynarodowych do prawa wewnętrznego ma bardzo istotne znaczenie w prawie ochrony środowiska z dwóch zasadniczych względów:

1) degradacja środowiska to w tej chwili problem na skalę światową, który musi być rozwiązywany poprzez współpracę między wszystkimi państwami,

2) zestaw norm prawnomiędzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska jest obecnie już dość znacznie rozbudowany i nie może nie wywierać wpływu na rozwiązania prawno-organizacyjne o charakterze wewnętrznym.

Stwierdzić tu trzeba, że większość polskich norm dotyczących ochrony środowiska to normy o charakterze administracyjnoprawnym i stąd poruszenie tego problemu w niniejszym opracowaniu, traktują-

⁹ Tamże, s. 121.

¹⁰ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa...*, s. 148.

¹¹ Jastrzębski, Lange, Wierzbowski, *op. cit.*, s. 26.

¹² Tamże, s. 120.

cym o umowie międzynarodowej jako źródle prawa administracyjnego.

Umowy międzynarodowe zajmujące się zagadnieniami ochrony środowiska można podzielić na kilka grup, biorąc pod uwagę przede wszystkim ich treść i zasięg obowiązywania, i dopiero w tych grupach należałoby analizować stosunek norm prawnomiędzynarodowych do prawa wewnętrznego. Byłyby to więc następujące grupy:

1. Akty organów międzynarodowych i umowy międzynarodowe dotyczące problemu ochrony środowiska w ogóle, w zasadzie o charakterze deklaracji i postulatów.

2. Umowy dotyczące ochrony poszczególnych komponentów środowiska albo ochrony środowiska na oznaczonych obszarach, o charakterze wielostronnym.

3. Dwustronne umowy międzypaństwowe dotyczące ochrony konkretnych komponentów środowiska, o charakterze umów granicznych.

4. Porozumienia w zakresie ochrony środowiska zawierane przez organy terenowe, ograniczone więc terytorialnie i często przedmiotowo.

Do grupy pierwszej zaliczamy szereg aktów podejmujących zagadnienie ochrony środowiska, wskazujących na istniejące zagrożenia, zalecających podejmowanie odpowiednich działań ochronnych, zobowiązujących określone organy międzynarodowe do prowadzenia badań w tej dziedzinie i informowania społeczności międzynarodowej o ich wynikach itp. Najistotniejsze z tych aktów to m. in. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ — nr 2398/XXIII *Problemy środowiska człowieka*, nr 2581/XXIV *Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka*, tzw. Deklaracja Sztokholmska z 16 VI 1972 r., ogłaszająca 26 zasad sozologii i związane z nią rezolucje ustalające plan działań ochronnych.

Wydaje się, że do tej grupy należałoby zaliczyć też dotyczące zagadnień związanych z ochroną środowiska odpowiednie postanowienia Aktu Końcowego KBWE w Helsinkach. Uznano w tym dokumencie, że jednym z fundamentalnych praw człowieka jest prawo do przebywania w nieskażonym środowisku naturalnym i że wobec powyższego ochrona środowiska jest jednym z najważniejszych obowiązków państwa. Dokumenty te zobowiązują też państwa do zapewnienia, aby działalność prowadzona na ich terytorium nie powodowała degradacji środowiska na innych obszarach, do prowadzenia stałej akcji oświatowo-wychowawczej, podejmowania przede wszystkim środków zapobiegawczych.

Sądźmy, że dokumenty te (bo kwestia, czy są to pod względem formalnym umowy deklaracje, oświadczenia czy też akty innego typu,

jest dyskusyjna) ze względu na bardzo ogólny charakter postanowień, nie stanowią źródła prawa dla aparatu wykonawczego wewnątrzpaństwowego a są raczej zobowiązaniem państw, że ujęte w nich zasady będą respektować i realizować w swoim wewnętrznym prawodawstwie.

Ten pogląd jest uprawniony polską praktyką realizacji zasad ochrony środowiska wyrażonych w Akcie Końcowym KBWE: w 1976 r. uznano, że prawo do korzystania ze środowiska jest konstytucyjnym prawem obywatela, w 1980 r. w ustawie o ochronie środowiska¹³ podjęto próbę realizacji większości zaleceń co do sposobów ochrony środowiska zawartych w tym akcie.

Grupa druga to chyba podstawowa grupa aktów prawnomiędzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska. Jest to też grupa bardzo zróżnicowana, zarówno pod względem treści, zasięgu obowiązywania, jak i ilości stron takiej umowy. Dla zobrazowania zakresu zainteresowań tych umów należałoby wymienić następujące charakterystyczne ich typy:

1) umowy dotyczące ochrony określonych konkretnie elementów środowiska (np. konwencja paryska z 19 III 1902 r. o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa¹⁴),

2) umowy dotyczące ustalenia zasad bądź ograniczenia gospodarczego korzystania ze środowiska (np. konwencja genewska z 24 IX 1931 r. o uregulowaniu połowu wielorybów¹⁵ czy też szereg innych tzw. konwencji rybolówczych),

3) umowy ograniczające lub zakazujące prowadzenia konkretnych działań mogących spowodować szkody w środowisku (np. układ z 11 02 1971 r. o zakazie umieszczania broni jądrowej i innych rodzajów broni masowej zagłady na dnie mórz i oceanów oraz w ich podłożu¹⁶),

4) umowy o charakterze gwarancyjnym, dotyczące sytuacji spowodowania szkód w środowisku (np. konwencja brukselska z 29 XI 1969 r. o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami¹⁷).

W obrocie prawnomiędzynarodowym funkcjonują też umowy o charakterze kompleksowym, łączące w sobie czasem nawet wszystkie wymienione wyżej sposoby oddziaływań ochronnych (np. konwencja helsińska z 22 03 1974 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego¹⁸).

¹³ Ustawa z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska — DzU nr 3, poz. 6.

¹⁴ Tekst — DzURP z 1932 r. nr 67, poz. 625.

¹⁵ DzURP z 1933 r. nr 24, poz. 194.

¹⁶ DzU z 1971 r. nr 44, poz. 275.

¹⁷ DzU z 1976 r. nr 32, poz. 184.

¹⁸ DzU z 1980 r. nr 18, poz. 64.

Analizowane umowy można też podzielić w inny sposób, uwzględniając właśnie ich oddziaływanie na prawo wewnętrzne państwa i zadania aparatu państwowego. Do pierwszej grupy należałoby wtedy zaliczyć umowy zawierające normy nakładające bezpośrednio na organy państwowe określone obowiązki i w takim razie bezpośrednio wchodzące w skład źródeł prawa administracyjnego (do tej grupy zaliczylibyśmy też normy prawnomiędzynarodowe zawierające tzw. definicje legalne — np. definicja „statku” z konwencji helsińskiej — organ stosując nawet normy prawa krajowego jest taką definicją związany). Druga grupa to umowy zawierające ogólne postanowienia (często o charakterze deklaracji) i powołujące organ międzynarodowy, który te postanowienia ma precyzować. Państwa zobowiązują się do przestrzegania takich zaleceń, jednak muszą one być wtedy przetransponowane na normy prawa wewnętrznego (np. zalecenia komisji powołanej konwencją helsińską nie stanowią bezpośrednio norm prawa wewnętrznego, a są ujmowane w odpowiednich aktach prawnych wydawanych przez określone organy państwowe — treść tych aktów jest jednak związana treścią zaleceń).

Wspomniany tutaj podział nie zawsze można zastosować wobec danej umowy, tzn. często umowy zawierają zarówno normy bezpośrednio dotyczące rozwijania określonych zagadnień, jak i postanowienia ogólne, które mają być precyzowane we wspomniany wyżej sposób. Tym niemniej podział ten zwraca uwagę na sam fakt występowania takiego zróżnicowania i pozwala na stwierdzenie, że nie każda norma umowy międzynarodowej ma jednakowe znaczenie dla prawa wewnętrznego.

Taki właśnie złożony charakter mają dwie bardzo istotne dla Polski umowy międzynarodowe, a mianowicie wspomniana już konwencja helsińska i konwencja gdańska z 13 IX 1973 r. o rybołówstwie w Morzu Bałtyckim i Bełtach¹⁹, co zresztą jest uznawane za oznakę ich nowoczesności. Obie konwencje powołują komisje międzynarodowe, które mają wydawać zalecenia precyzujące określone postanowienia ochronne. I w tym miejscu okazuje się, że fakt praktycznego niezajmowania się polskiego ustawodawstwa zagadnieniem miejsca prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym ma swoje implikacje w transponowaniu tych zaleceń na normy prawa wewnętrznego. Logicznie rzecz biorąc, normy takie powinny być wydane przez naczelny organ administracji właściwy do spraw ochrony środowiska (ewentualnie we współdziałaniu z organem zajmującym się zagadnieniami gospodarki morskiej). Tymczasem, jak na razie, normy takie zawierane są w za-

¹⁹ DzU z 1974 r. nr 32, poz. 188.

rzędzeniach jednego z dyrektorów urzędów morskich, a więc organu terenowego. Dość trudno doszukać się tutaj podstaw do takich działań, tym bardziej że dyrektorzy UM mają właściwość terytorialną ograniczoną, a w tym przypadku jeden z nich przejmuje właściwość pozostałych²⁰.

Grupę trzecią stanowią umowy zawierane przez państwa graniczące ze sobą i dotyczące m. in. takich zagadnień jak: — ochrona wód rzek graniczących przed zanieczyszczeniem, — ochrona i współpraca przy wykonywaniu rybołówstwa, — zasady eksploatacji szelfu i współpraca w tym zakresie. Przykładem może być porozumienie z ZSRR z 17 VII 1964 r. o gospodarce wodnej na wodach granicznych²¹ czy podobne z NRD z 11 III 1965 r. o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych²².

Umowy tego typu określają przyjęte wzajemne zobowiązania takimi terminami, jak współpraca, konsultacja, zgoda itp., zawierając jednak często i konkretne zadania dla administracji. Tworzą więc w ten sposób normy prawa wewnętrznego.

Umowy te zawierają też czasem definicje legalne — np. wspomniane porozumienie z NRD zawiera definicję ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Na tym tle (jak zresztą i przy stosowaniu innych norm umów międzynarodowych) może powstać problem sprzeczności normy międzynarodowej z normą wewnętrzną. Sądzymy, że rozstrzygnięcie i tego problemu w sposób generalny nie jest celowe. W sytuacji braku reguł kolizyjnych w przepisach z zakresu ochrony środowiska powinna być wg nas stosowana zawsze norma bardziej dla środowiska korzystna (wprowadzająca dalej idącą ochronę czy szersze ograniczenia w korzystaniu i niszczeniu środowiska). Rozwiązanie takie byłoby zgodne z ogólnymi celami prawa ochrony środowiska i oczywiście nie wyklucza stosowania tradycyjnych reguł kolizyjnych — w tej dziedzinie jednak w drugim rzędzie, w innych natomiast wg zasad dotychczasowych.

Grupa czwarta. W ochronie środowiska istotną rolę mogą odgrywać porozumienia międzynarodowe administracji terenowej. Szereg aktów prawa międzynarodowego nakłada obowiązek współpracy w dziedzinie ochrony środowiska na każdego, na wszystkich szczeblach organizacji społeczeństwa²³. Porozumienia takie muszą być oczywiście za-

²⁰ Por. zarządzenie nr 2/BFC dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 1 VII 1977 r. w sprawie ochrony i wykonywania rybołówstwa na obszarze objętym konwencją o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i Beltach.

²¹ DzU z 1965 r. nr 12, poz. 78.

²² DzU nr 49, poz. 303.

²³ Por. K. Kocot, *Prawomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa 1977, s. 193 i n.

wierane w ramach właściwości organu i będą tworzyły źródło prawa miejscowego. W tej chwili jednak są bardzo rzadkie, chociaż zachętę dla podejmowania takich działań zawiera także i wspomniana ustawa o ochronie środowiska, stwierdzając w art. 8 ust. 1, że „PRL rozwija współpracę międzynarodową w dziedzinie ochrony środowiska”.

Jak już wczynie o tym wspomnieliśmy, ekspansja prawa międzynarodowego w materię zastrzeżoną dla prawa administracyjnego postępuje. Szeroki zakres regulacji prawa administracyjnego nie pozwala na traktowanie roli norm prawnomiędzynarodowych w poszczególnych jego dziedzinach w sposób jednolity. Specyfika szczegółowych dziedzin prawa administracyjnego wpływa w decydujący sposób na obowiązywanie umowy międzynarodowej w polskim porządku prawnym. Dotyczy to w szczególności metod wprowadzania prawa międzynarodowego. Występuje tu duże zróżnicowanie, poczynając od metody transformacji normy prawnomiędzynarodowej w normę prawa administracyjnego, a skończywszy na odesłaniu do umowy międzynarodowej zawartym w prawie wewnętrznym. To odesłanie powoduje w praktyce danie pierwszeństwa stosowaniu prawa międzynarodowego. Taką konstrukcję przyjęła między innymi ustawa o cudzoziemcach z 29 III 1963 r., która stanowi, iż ilekroć sprawy uregulowane ustawą zostały uregulowane odmiennie w porozumieniach międzynarodowych, to wówczas mają zastosowanie postanowienia zawarte w tych porozumieniach²⁴. Szereg takich porozumień Polska zawarła z zainteresowanymi państwami. Mają one często charakter bardzo szczegółowy co sprawia, iż organy państwowe mogą stosować je bezpośrednio. Skuteczność *ex proprio vigore* wynika w tych wypadkach z woli państw zawierających te umowy. Co więcej specyfika prawa o cudzoziemcach powoduje, że na straży wykonywania przyjętych przez Polskę zobowiązań prawnomiędzynarodowych stoi interes drugiego państwa. Nieprzestrzeganie ich może pociągnąć w praktyce odpowiednie działania ze strony tego państwa, które mogą wpłynąć na pozycję prawną obywateli polskich na terytorium tego państwa. Adresatem norm zawartych w umowach międzynarodowych są w tym wypadku nie tylko organy państwowe, w tym organy administracyjne, lecz również obywatele umawiających się państw.

Jest oczywiste, iż bezpośredniość stosowania umowy międzynarodowej musi być dopuszczona przez umawiające się strony. Ponadto umowa ta winna zawierać normy nadające się do stosowania²⁵.

²⁴ DzU nr 15/1963, poz. 77 z późniejszymi zmianami. Por. też W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 98.

²⁵ Por. K. Skubiszewski, *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek PRL*, PiP 1981, nr 7, s. 20.

W wypadku gdy umowa obowiązuje, lecz jej stosowanie wymaga dodatkowo aktów wykonawczych, stanowi ona dla administracji źródło prawa kierujące jej działaniem. Pozycja zatem tych norm prawnomiędzynarodowych w systemie źródeł prawa administracyjnego byłaby, zdaniem J. Starościaka, „w znacznej większości wypadków szczególnie bliska grupie norm, które nazywamy prawem wewnętrznym administracji”²⁶.

Marek Górski, Piotr Walczak

INTERNATIONAL AGREEMENT AS THE SOURCE OF LAW
IN SOME SPHERES OF ADMINISTRATIVE LAW

The doctrine of administrative law has not yet developed a uniform view on the question of the position of international agreement in the national legal order. Thus the basic problem for the paper is an attempt to answer the question whether an international agreement is (or may be) the source of administrative law. The answer is sought by considering selected spheres of administrative law, also regulated by international agreements — the law of environment protection and the law concerning foreigners. The paper also contains a presentation of prevailing views of the matter in the doctrine of administrative law (represented by J. Starościak and M. Jaroszyński).

The law of environment protection is at present largely based on international agreements, classified in the paper according to the extent of their binding force. Agreements of regional character have been accepted as the basic group. Another possible criterion of classification is the influence of the agreements on the national law of the given state and on the tasks of its state administration. From this point of view, several agreements of such influence can be pointed out, and some have been discussed in the paper (in particular the so-called Baltic conventions relating to protection of the Baltic Sea environment).

In the sphere of the law concerning foreigners bilateral acts are of major importance. These acts are often very detailed, and do not need any further executive regulations. They are often effective *ex proprio vigore*, which results from the volition of states concluding the agreement.

The conclusion of the paper is the statement that in the spheres investigated international agreements are the real source of law for the administrative organs, although sometimes their application requires further executive regulations.

Agreements interfering with the so-called 'statutory matter' need, before they are applied, a proper announcement in the promulgation organ (*Dziennik Ustaw*).

²⁶ Starościak, *Podstawy prawne...*, s. 125.