

Studia PRAWNICZE

----- Zeszyt 3(181) 2009

Warszawa 2009

Karolina Wierczyńska, Grzegorz Wierczyński ■

OGŁASZANIE UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH JAKO WARUNEK ICH BEZPOŚREDNIEGO STOSOWANIA - KILKA UWAG NA MARGINESIE POLSKIEJ PRAKTYKI

I. Wprowadzenie

Obowiązująca obecnie Konstytucja stanowi w art. 9, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej w Polsce obowiązek zapewnienia skuteczności umowom międzynarodowym, którymi Polska jest związana.

Warunkiem wejścia aktów normatywnych jest ich ogłoszenie¹. Zasada ta odnosi się do wszystkich rodzajów aktów normatywnych, bo jak zauważył już Św. Tomasz, norma jedynie pomyślana, a nieuzewnętrzniona przez prawodawcę, nie może być wiążącym wzorcem postępowania dla kogokolwiek poza samym prawodawcą². W Konstytucji zasada ta została wyrażona w art. 88 wprost jedynie do ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. Stosownie do art. 91 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowa część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowalna (chyba że jej stosowalność jest uzależniona od wydania ustawy) dopiero po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej

¹ Więcej na ten temat: G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 114 i n.

² Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, t. 13, *Prawo*, zagadnienie 90 „Istota prawa”, art. 4, Londyn 1985, s. 15-17.

Polskiej. Przytoczona różnica w regulacji dotyczącej prawnego znaczenia ogłoszenia aktów prawa krajowego i umów międzynarodowych wynika z tego, że z punktu widzenia zobowiązań międzynarodowych urzędowe ogłoszenie zawieranej umowy międzynarodowej przez poszczególne państwa ma znaczenie drugorzędne. Zgodnie z art. 24 konwencji o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r.³, traktat wchodzi w życie w trybie i dniu przewidzianym w tym traktacie lub uzgodnionym przez państwa negocjujące. A zatem uzależnienie wejścia w życie danej umowy międzynarodowej od jej urzędowego ogłoszenia w poszczególnych państwach nie jest regułą i następuje tylko wtedy, gdy państwa zawierające daną umowę wyraźnie tak postanowią. Dlatego też w stosunku do umów międzynarodowych powszechnie przyjmuje się, że ich urzędowe ogłoszenie nie jest warunkiem wejścia w życie, lecz warunkiem wprowadzenia obowiązku jej przestrzegania i stosowania w polskim porządku prawnym. Urzędowe ogłoszenie umowy międzynarodowej jest warunkiem jej bezpośredniej skuteczności, rozumianej jako możliwość wywodzenia praw i obowiązków jednostek z danej umowy⁴.

Regulacje dotyczące ogłaszania umów międzynarodowych znajdują się w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych⁵. Ustawa ta stanowi między innymi, że umowy ratyfikowane wraz z dotyczącymi tych umów oświadczeniami międzynarodowymi są publikowane niezwłocznie w Dzienniku Ustaw (art. 18). Ogłoszenie umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Prezydent RP (art. 144 ust. 3 pkt 7 Konstytucji).

W przypadku umów zatwierdzanych sytuacja jest bardziej skomplikowana. W Dzienniku Ustaw ogłasza się umowę należącą do tej kategorii, o ile stanowi ona umowę wykonawczą w stosunku do ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub zmienia ratyfikowaną umowę międzynarodową. Te typy umów wymienia art. 13 ust. 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych. Chodzi kolejno o sytuacje w których:

1. ustawa upoważnia do zawarcia umowy międzynarodowej w sposób uproszczony (np. przez wymianę not) a zawarta umowa międzynarodowa nie narusza przepisów ustawy upoważniającej,
2. umowa międzynarodowa ma charakter wykonawczy w stosunku do obowiązującej umowy międzynarodowej i nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, lub

³ Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

⁴ Takm.in. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 563-566 oraz K. Działocha (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t.1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, komentarz do art. 88 s. 10 oraz do art. 91, s. 2-3.

⁵ Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443 ze zm.

3. celem umowy międzynarodowej jest zmiana obowiązującej umowy w tym załącznika do niej, a zmiana umowy międzynarodowej lub załącznika nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ogłoszenie w Dzienniku Ustaw umowy międzynarodowej innej, niż ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zarządza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych).

Pozostałe umowy, a więc te wymienione w art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych (chodzi o umowę zawieraną w trybie uproszczonym ponieważ wymagają tego inne szczególne okoliczności, a umowa międzynarodowa nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Ogłoszenie takiej umowy zarządza Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy ta umowa. Stosowanie do art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych możliwe jest odstąpienie przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, od obowiązku ogłoszenia tej umowy w Monitorze Polskim. Może to nastąpić tylko ze względu na „istotny interes państwa”. Ustawa nie definiuje tego wyrażenia, przykładowo wymienia jedynie, że może chodzić o interes obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli.

Możliwość odstąpienia od publikacji dotyczyć może także dołączonych do umowy międzynarodowej aneksów lub załączników, o ile zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli (art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych). Ten przepis dotyczy zarówno umów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw jak i w Monitorze Polskim. W takim wypadku w oświadczeniu rządowym ogłaszanymi wraz z umową należy umieścić informację o miejscu udostępniania lub publikacji tekstu aneksu lub załącznika

Pewne szczegółowe kwestie dotyczące ogłaszania umów międzynarodowych zostały uregulowane w rozporządzeniu z 28 sierpnia 2000 skrawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych⁶.

⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 79, poz. 891.

II. Ogłoszenie umów międzynarodowych jako obowiązek organów administracji

Omawiane przepisy traktują urzędowe ogłoszenie umowy międzynarodowej jako obowiązek określonych organów państwa, ustalają też „łańcuszek” odpowiedzialności za ogłaszanie umów międzynarodowych. Pierwotnie odpowiedzialność ta spoczywa na organie, który odpowiada za wystąpienie z wnioskiem o ogłoszenie umowy międzynarodowej. Wystąpienie z takim wnioskiem przenosi tę odpowiedzialność na organ odpowiedzialny za zarządzenie ogłoszenia umowy międzynarodowej, czyli odpowiednio na Prezydenta lub Prezesa Rady Ministrów. Zarządzenie ogłoszenia umowy międzynarodowej przenosi tę odpowiedzialność na organ odpowiedzialny za wydawanie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest nim obecnie Prezes Rady Ministrów.

Ustalenie, że ogłoszenie umowy międzynarodowej jest obowiązkiem określonych organów państwa, umożliwia skorzystanie z szeregu środków służący egzekwowaniu takich obowiązków. Wśród środków tych na pierwszym miejscu należy wymienić możliwość złożenia skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Niestety właśnie w zakresie tego środka pojawiają się w praktyce istotne wątpliwości co do możliwości jego zastosowania w stosunku do obowiązku ogłaszania umów międzynarodowych.

Początkowo, jeszcze pod rządami ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁸ (dalej powoływana jako „ustawa o NSA”), w wyroku z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie tzw. umów republikańskich⁹ Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że ogłoszenie umowy międzynarodowej należy do kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Podkreślił przy tym, że organem, na którego należy złożyć skargę na bezczynność, jest ten organ, do którego właściwości należy ogłoszenie danego rodzaju umowy międzynarodowej. Orzeczenie to zostało skrytykowane przez E. Łętowską, która słusznie zauważyła, że art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA mówił nie o wszelkich aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej, lecz tylko o tych, które dotyczą przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa,

⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449.

⁸ Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.

⁹ II SAB 419/02, Orzecznictwo Sądów Polskich 2004, z. 7-8, poz. 90.

a więc takich, które mają charakter indywidualny, a nie generalny¹⁰. Dlatego w dwóch późniejszych wyrokach z dnia 16 września 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że ogłoszenie umowy międzynarodowej nie należy do spraw, o których mowa w art. 16 ust. 1 -4 ustawy o NSA, a ponieważ żaden przepis ustawy szczególnej nie przewiduje właściwości sądu administracyjnego w takiej sprawie, skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w tej sprawie jest niedopuszczalna¹¹.

Sytuacja uległa zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym¹². Art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy, który stanowi odpowiednik art. 16 ust. 4 ustawy o NSA, różni się od swojego poprzednika tym, że pominięto w nim część o „przyznaniu, stwierdzeniu albo uznaniu” i teraz mówi on o wszystkich aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Co prawda w literaturze przedmiotu wyrażana jest opinia, że zmiana ta ma charakter jedynie redakcyjny i nie wpływa na zakres kontroli wspomnianych aktów i czynności¹³, ale trudno się z nią zgodzić. *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, tym bardziej, jeśli ustawodawca wyprowadzał pewne rozróżnienie w poprzednim akcie prawnym, a obecnie już tego nie robi. Dlatego też należy przychylić się do oceny tych autorów, którzy uważają, że rozwiązanie przyjęte w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oznacza liberalizację przesłanek dopuszczalności skargi w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, a więc rozszerzenie zakresu kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne¹⁴.

¹⁰ E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 419/02*, OSP 2004 nr 7-8, s. 395.

¹¹ OSK 247/04, ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 30, OSK 250/04, Prokuratura i Prawo - Orzecnictwo, 2004, nr 11-12, s. 44. W cytowanych miejscach publikacji orzeczenia te przywoływane są jako postanowienia, ale w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądowy Administracyjnych (dostępnej na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) są one prezentowane jako wyroki.

¹² Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

¹³ Tak np.: E. Ochendow-ski w: M. Jaśkowska, M. Materna, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2007, s. 59. Podobny skutek ma przyjęcie przez T. Wosia, że wyraz „dotyczyć” oznacza w gruncie rzeczy to samo co wcześniejsza fraza „dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania” - zob. T. Woś w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 60-61, i w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 61.

¹⁴ E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2002 r., II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003, z. 10, s. 562; W. Chróścielewski, Z. Kmicciak, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa*

Podkreślić przy tym należy, że ogłoszenie aktu normatywnego jest czynnością z zakresu administracji publicznej. Jest ono realizacją obowiązku nałożonego na dany organ administracji. Niewątpliwie nie jest to czynność prywatnoprawna. Nie jest to też czynność z zakresu tworzenia prawa. Obowiązujące przepisy wyraźnie oddzielają od siebie kompetencje z zakresu tworzenia prawa i z zakresu jego ogłaszania. Nawet, jeśli w danym przypadku kompetencje te kumulują się w jednym organie, nie zmienia to charakteru danej czynności. Skoro czynności związane z realizacją obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego nie mają charakteru prywatnoprawnego i nie są czynnościami z zakresu tworzenia prawa, należy uznać, że są to czynności z zakresu administracji publicznej.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że ogłoszenie umowy międzynarodowej należy do kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w tych sprawach zainteresowanym przysługuje możliwość złożenia skargi na bezczynność. Za przyjęciem takiej interpretacji w sprawach związanych z realizacją obowiązku ogłaszania umów międzynarodowych przemawia również postulat dokonywania wykładni umożliwiając najpełniejszą skuteczność przepisom Konstytucji, w tym przypadku w szczególności wynikającemu z art. 9 Konstytucji obowiązku zapewnienia przez władze Rzeczypospolitej Polskiej skuteczności wiążącemu ją prawu międzynarodowemu oraz wyrażonemu w art. 45 Konstytucji prawu do sądu. Niestety w najnowszych orzeczeniach sądy administracyjne nadal uznają, że aktem lub czynnością w rozumieniu powołanego przepisu, jest tylko akt (czynność) podjęty w sprawie indywidualnej, skierowany do konkretnie oznaczonego podmiotu¹⁵. Wydaje się zatem, że konieczna jest interwencja prawodawcy, który powinien wprowadzić wyraźny przepis przyznający każdemu możliwość złożenia skargi na bezczynność organu administracji odpowiedzialnego za ogłoszenie danej umowy międzynarodowej¹⁶.

Niezależnie od możliwości złożenia skargi na bezczynność organów administracji, brak ogłoszenia umowy międzynarodowej lub jej ogłoszenie w sposób

administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki, PiP 2002, z. 12, s. 35-36. Pogląd ten powtórzył J.P. Tarno w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 31.

¹⁵ W Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na początku grudnia 2009 r. było już ponad 80 postanowień, w których sądy powołując się na powyższą interpretację, odrzucały skargi; zob. np. postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2009 r., V SA/Wa 1628/09 i z dnia 24 listopada 2009 r., V SA/Wa 1684/09.

¹⁶ Postulat ten dotyczy każdego rodzaju aktów normatywnych, gdyż również w zakresie ogłaszania aktów prawa krajowego nie ma obecnie ogólnego przepisu dającego możliwość złożenia skargi na bezczynność.

wadliwy może stać się podstawą do roszczenia o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 Konstytucji). W kontekście cytowanego przepisu w literaturze podkreśla się bowiem, że odszkodowanie to przysługuje niezależnie od tego, czy przyczyną szkody było działanie, czy też zaniechanie podjęcia działań, co do których istniał ustawowy obowiązek ich podjęcia oraz, że istotne jest jedynie ustalenie, czy „zachowanie sprawcze mieści się w obszarze kompetencji i związane jest z realizacją prerogatyw danego organu władzy publicznej”¹⁸.

Niewywiązanie się lub nienależyte wywiązywanie się z obowiązku ogłoszenia umowy międzynarodowej może być uznane za przestępstwo niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 § 1 Kodeksu karnego).

Uzupełniając wśród środków służących egzekwowaniu wykonania obowiązku ogłoszenia umów międzynarodowej wprawdzie polskim można wymienić możliwość:

- składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami z zakresu administracji publicznej (art. 63 Konstytucji i dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego),
- wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji).

W polskim prawie istnieje zatem cały szereg środków związanych z egzekwowaniem obowiązku ogłoszenia umowy międzynarodowej. Niestety, mimo istnienia tych środków, obecna praktyka ogłaszania umów międzynarodowych w Polsce charakteryzuje się wieloma niedostatkami.

III Zaniechania ogłoszenia umowy międzynarodowej

Trudno ocenić, ile umów międzynarodowych, których stroną jest Polska, nie zostało w naszym kraju ogłoszonych w sposób urzędowy. Skalę problemu może ukazywać porównanie liczby umów międzynarodowych zawartych w Internetowej

¹⁷ Tak m.in. G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, Przegląd Sądowy 2002, nr 4, s. 12; M. Babiak, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, Radca Prawny 2002, nr 3, s. 56 i L. Bosek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za zaniechanie ustawodawcze*, Przegląd Sądowy 2004, nr 11-12, s. 14-15.

¹⁸ G. Bieniek, *Odpowiedzialność...*, s. 12.

Bazie Traktatowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych¹⁹ z liczbą umów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim.

W dniu 15 lutego 2009 r. w Internetowej Bazie Traktatowej MSZ zawarte było 928 umów z lat 2000-2008. Tymczasem do końca 2008 r. w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim zostało ogłoszonych 530 umów z tego okresu (czyli ok. 57%). Część omawianej różnicy wynika z opóźnień w ogłaszaniu umów międzynarodowych (zob. uwagi w punkcie 6 niniejszego opracowania), a część z tego, że nie każdy dokument w Internetowej Bazie Traktatowej jest umową międzynarodową według Systemu Informacji Prawnej LEX. Z drugiej strony Internetowa Baza Traktatowa MSZ nie zawiera wszystkich dokumentów dotyczących umów międzynarodowych. Na przykład nie ma w niej dokumentów dotyczących omawianych poniżej porozumień pomiędzy rządami Polski i Niemiec o wygaśnięciu umów międzynarodowych zawartych przez Polskę i Niemiecką Republikę Demokratyczną.

Dla porównania warto uzupełnić, że w Internetowej Bazie Traktatowej znajduje się 2670 dokumentów z lat 1945-1989, a według SIP LEX w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim zostało opublikowanych 850 umów z tego okresu (czyli 32%). Oznacza to, że zaniedbań obecnie jest mniej, ale nie zmienia to faktu, że w państwie prawa nie powinny one w ogóle występować.

Skala współczesnych zaniechań w zakresie ogłaszania umów międzynarodowych każe zweryfikować wyrażane w doktrynie stanowisko, zgodnie z którym zaniechania te miały miejsce głównie przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych i dotyczyły przede wszystkim umów zawieranych przez PRL²¹. Wydaje się, że potwierdza się w ten sposób stanowisko S. Wronkowskiej, która krytykowała unormowanie ogłaszania umów międzynarodowych odrębną ustawą, argumentując m.in., że lakoniczność regulacji dotyczącej ogłaszania umów międzynarodowych może być źródłem trudności w praktyce²².

IV Zaniechania ogłoszenia informacji o utracie mocy przez daną umowę międzynarodową

Istotnym, choć stosunkowo słabo uświadamianym, problemem występującym w polskiej praktyce urzędowego ogłaszania umów międzynarodowych są braki

¹⁹ Dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

²⁰ Dane na podstawie Systemu Informacji Prawnej LEX.

²¹ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 517.

²² S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 5, s. 15.

w zakresie ogłaszania umów i oświadczeń rządowych dotyczących obowiązywania dotychczasowych umów międzynarodowych²³. W praktyce braki te najczęściej pojawiają się w związku z umowami dotyczącymi sukcesji w zakresie umów międzynarodowych obowiązujących między Polską a innym krajem.

W sposób prawidłowy omawiany problem został rozwiązany w stosunkach z Łotwą. Zawarte w tej sprawie Porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Łotewską w sprawie umów dwustronnych zawartych w latach 1922- -1938, sporządzone w Warszawie dnia 10 lutego 1997 r. zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw²⁴.

W przypadku krajów powstałych w wyniku rozpadu Jugosławii, sytuacja wygląda dużo gorzej. Tylko porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Macedonii o uregulowaniu dwustronnych stosunków traktatowych, podpisane w Warszawie dnia 9 maja 2007 r. zostało ogłoszone w sposób prawidłowy (jeśli pominie się kwestię półtorarocznego opóźnienia), czyli w Dzienniku Ustaw²⁵.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny o sukcesji prawnej Bośni i Hercegowiny w stosunku do umów zawartych między Rzeczpospolitą Polską a Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii, zawarte w Sarajewie dnia 22 grudnia 2006 r. zostało opublikowane, ale nie w Dzienniku Ustaw, lecz w Monitorze Polskim²⁶.

Porozumienie z dnia 1 marca 1995 r. na temat sukcesji w stosunkach między RP a Republiką Słowenii umów dwustronnych, zawartych przez b. Jugosławię i Polskę w latach 1922-1991 nie zostało ogłoszone w żadnym dzienniku urzędowym, mimo, że wymienia ono 17 umów, które pozostały w mocy oraz 7, które z dniem jego wejścia w życie utraciły moc w stosunkach między Polską a Słowenią.

Podobnie jest w przypadku Umowy między Rządem RP a Rządem Jugosławii z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie umów pozostających w mocy. Umowa ta wymienia 23 umowy, które pozostały w mocy pomiędzy Polską a Jugosławią (obecnie Serbią).

Stosunkowo największej ilości umów międzynarodowych dotyczą porozumienia pomiędzy rządami Polski i Niemiec o wygaśnięciu umów międzynarodowych zawartych przez Polskę i Niemiecką Republikę Demokratyczną, zawarte w związku z art. 12 Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z dnia 31 sierpnia 1990 r. zawartego przez Republikę Federalną Niemiec, Niemiecką

²³ Na problem ten zwraca uwagę m.in. M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Wolterskluwer, Warszawa 2008, s. 87-91.

²⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 127 poz. 819.

²⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 27, poz. 163.

²⁶ M. P. z 2008 r. Nr 52, poz. 462.

Republikę Demokratyczną oraz Francję, Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i Związek Radziecki (tzw. Traktat Dwa plus Cztery). Na mocy pierwszego z tych porozumień, obie strony uznały za nieobowiązujące 114 umów zawartych przez Polskę i Niemiecką Republikę Demokratyczną²⁷, w tym kilkanaście, które były w Polsce ogłoszone w Dzienniku Ustaw²⁸. Kolejne porozumienia uznały za nieobowiązujące jeszcze 10 innych umów²⁹. W Polsce nie zostały ogłoszone oświadczenia rządowe na temat utraty mocy przez te umowy. Zrobiła to u siebie strona niemiecka i w praktyce, żeby rozstrzygnąć kwestię obowiązywania jakiejś umowy zawartej przez Polskę z Niemiecką Republiką Demokratyczną trzeba mieć dostęp do niemieckiego Bundesgesetzblatt.

Problemy, jakie wynikają z braku informacji o tym, że jakaś umowa międzynarodowa utraciła moc obowiązującą, dobrze ilustruje stan faktyczny przedstawiony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 1999 r.³⁰. W sprawie tej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 11 lutego 1999 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody o wydaleniu obywatelki Republiki Armenii i zobowiązującą ją do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Uznał bowiem, że obywatelka ta przebywała na terenie Polski legalnie od 1995 r. do dnia 1 kwietnia 1998 r., natomiast po tej dacie jej pobyt był nielegalny, gdyż nie miała wizy uprawniającej do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek posiadania wiz pobytowych przez obywateli Republiki Armenii powstał 1 kwietnia 1998 r., gdyż z tą datą utraciła moc obowiązującą w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Armenii Umowa między Rządem PRL a Rządem ZSRR o wzajemnych podróżach

²⁷ Zob. Bekanntmachung über das Erlöschen völkerrechtlicher Übereinkünfte der Deutschen Demokratischen Republik mit Polen vom: 21. Juni 1993, Bundesgesetzblatt Teil II 1993 r., s. 1180.

²⁸ W tym m.in. umowa pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną o obrocie prawnym w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych, podpisana w Warszawie dnia 1 lutego 1957 r., Dz.U. z 1958 r. Nr 27, poz. 114.

²⁹ Zob. Bekanntmachung über das Erlöschen völkerrechtlicher Übereinkünfte der Deutschen Demokratischen Republik mit Polen vom: 16. Dezember 1993, Bundesgesetzblatt Teil II z 1994 r., s. 249 i s. 320; 15. April 1994, Bundesgesetzblatt Teil II z 1994 r., s. 725; 16. Februar 1995, Bundesgesetzblatt Teil II z 1995 r., s. 322; oraz Bekanntmachung der deutsch- polnischen Vereinbarung über das Außerkrafttreten der Vereinbarung mit der Deutschen Demokratischen Republik über die gegenseitige Verleihung von Nutzungsrechten an Grundstücken zum Zwecke der Errichtung von Gebäuden für Generalkonsulate beider Staaten vom 6. Januar 1998, Bundesgesetzblatt Teil II z 1998 r., s. 101; i Bekanntmachung über das Außerkrafttreten völkerrechtlicher Übereinkünfte der Deutschen Demokratischen Republik mit Polen vom 5. August 1998, Bundesgesetzblatt Teil II z 1998 r., s. 2596.

³⁰ V SA 726/99, LEX nr 49939.

bezwizowych obywateli obu państw, podpisana dnia 13 grudnia 1979 r. w Warszawie³¹. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 17 września 1999 r. wyjaśniło, że podstawą utraty mocy obowiązującej wymienionej wyżej Umowy była nota Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Moskwie z dnia 1 kwietnia 1999 r., wydana w odpowiedzi na notę Ambasady Republiki Armenii z dnia 30 czerwca 1997 r. zawierającą oświadczenie, że Państwo to nie uważa się za sukcesora byłego ZSRR w stosunkach międzynarodowych. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że podanie do publicznej wiadomości, w sposób prawnie określony, informacji o treści oświadczenia rządowego, dotyczącego utraty mocy obowiązującej umów międzynarodowej, jest podstawowym warunkiem demokratycznego państwa prawa, warunkiem skuteczności tego aktu i podstawową przesłanką dla oceny legalności pobytu cudzoziemca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec braku urzędowego ogłoszenia takiej wiadomości Sąd uznał, że skarżącej nie mógł być znany fakt utraty mocy obowiązującej umowy o ruchu bezwizowym z dnia 13 grudnia 1979 r., a wobec tego nie można jej stawiać zarzutu o nielegalnym pobycie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i uchylił zaskarżone decyzje.

Przytoczone orzeczenie Sądu zostało skrytykowane przez W. Czaplińskiego i A. Wyrozumską. Wychodząc z założenia, że „sędzia nie może poprzestać na tym, co ogłoszono w Dzienniku Ustaw, poruszałby się bowiem w świecie prawnej fikcji”³², przyjęli oni, że stanowisko Sądu jest błędne, gdyż „żaden system prawny nie jest w stanie nadążyć za zmianami dokonującymi się w sferze międzynarodowej” i stosowanie tylko tego, co wynika z dokumentów ogłoszonych „wypaczałoby prawo międzynarodowe i naruszałoby art. 9 Konstytucji”³³. Z argumentacją tą nie można się zgodzić. Nie można bowiem uznać, że jeśli organy administracji nie wywiązują się z obowiązku ogłoszenia danego dokumentu (lub wywiązują się w sposób nienależyty), ciężar realizacji zasady wyrażonej w art. 9 Konstytucji przejmują na siebie jednostki, a sądy je do tego przymuszają. Odmawianiu skuteczności normie prawnej wynikającej z nieogłoszonego dokumentu, nie stoi na przeszkodzie to, że jakaś jednostka nie skorzysta z praw będących korelatem obowiązku innej jednostki wynikającego z tej normy. Tylko z aktu prawnego prawidłowo ogłoszonego można wywodzić prawa i obowiązki jednostek. Jeśli brak ogłoszenia spowodował, że jednostka nie mogła skorzystać ze swoich praw, może ona dochodzić odszkodowania od tego organu, którego zaniechanie do tego doprowadziło.

³¹ Dz.U. z 1980 r. Nr 13, poz. 41.

³² W. Czapliński, A. Wyrozumską, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 112.

³³ Tamże, s. 114.

Dopiero dwa lata po tym orzeczeniu w Dzienniku Ustaw ogłoszone zostało oświadczenie rządowe z dnia 7 lutego 2001 r. o utracie mocy obowiązującej w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Armenii Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw, podpisanej w Warszawie dnia 13 grudnia 1979 r. W oświadczeniu tym znalazła się informacja, że powołana umowa utraciła moc obowiązującą w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Armenii w dniu 1 kwietnia 1998 r. w wyniku odrzucenia przez Republikę Armenii sukcesji umów międzynarodowych zawartych przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, co zostało notyfikowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Armenii Rządowi Rzeczypospolitej Polskiej dnia 30 czerwca 1997 r. oraz potwierdzone notą Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Moskwę dnia 3 lutego 1998 r. Takie rozwiązanie budzi co najmniej dwa zastrzeżenia:

- 1) nie ma żadnych powodów, które uzasadniałyby to, że rząd Polski opublikował omawiane oświadczenie dopiero trzy lata po przesłaniu stosownej noty rządów Armenii,
- 2) skoro nota Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Armenii dotyczy odrzucenia przez Republikę Armenii sukcesji wszystkich umów międzynarodowych zawartych przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, to omawiane oświadczenie też powinno dotyczyć wszystkich takich umów.

Na gruncie prawa krajowego ogłoszenie umowy uchylającej umowę międzynarodową (bądź dokumentu informującego o wygaśnięciu umowy międzynarodowej) należy traktować tak samo jak ogłoszenie każdej innej umowy międzynarodowej. Nie jest ono warunkiem wejścia w życie takiej umowy (a więc warunkiem utraty mocy przez umowę uchylaną) pomiędzy stronami tej umowy. Jest natomiast warunkiem bezpośredniej skuteczności umów, rozumianej jako możliwość wywodzenia praw i obowiązków jednostek z danej umowy. Dlatego z aprobatą należy podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w kolejnym wyroku związanym z obowiązywaniem przywołanej powyżej umowy w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Armenii stwierdził, że „argumentacja organu administracji dopatrująca się skutków prawnych dla jednostek w fakcie derogacji umowy międzynarodowej aktem nie publikowanym jest nie do przyjęcia z przyczyn konstytucyjnych”³⁵.

³⁴ Dz.U. z 1979 r. Nr 15, poz. 156.

³⁵ Wyrok z dnia 31 lipca 2001 r., V SA 501/01, niepublikowany, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

V Zaniechanie ogłoszenia lub nienależyte ogłaszanie informacji o zakresie obowiązywania danej umowy

Do podobnych skutków, jak w przypadku braku urzędowej publikacji umowy uchylającej umowę międzynarodową bądź oświadczenia rządowego informującego o utracie mocy przez daną umowę międzynarodową, prowadzi brak ogłoszenia lub nienależyte ogłoszenie informacji o zakresie obowiązywania danej umowy pomiędzy poszczególnymi państwami.

O skali tego problemu może świadczyć przykład Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa³⁶. W latach 50., 60. i 70. w Dzienniku Ustaw z niewielkimi opóźnieniami ogłoszono większość oświadczeń rządowych dotyczących składania dokumentów ratyfikacyjnych i zastrzeżeń do Konwencji (pominięto oświadczenia na temat Danii i Australii). W latach 90. ogłoszono już tylko oświadczenia dotyczące wycofywania zastrzeżeń złożonych przez Polskę, (pomijając choćby złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez Bangladesz), a od roku 1998 nie ogłoszono w Dzienniku Ustaw żadnego nowego dokumentu, mimo że po 1998 roku do Konwencji przystąpiło kilkanaście państw, m.in. Szwajcaria (2000 r.), Andora (2006 r.) i Boliwia (2005 r.)³⁷.

Zamieszczone w Dzienniku Ustaw oświadczenia nie są zupełne, nie zawierają wszystkich złożonych przez państwa zastrzeżeń czy sprzeciwów. Brazylia na przykład złożyła sprzeciw do polskich zastrzeżeń, co jednak nie znajduje odzwierciedlenia w oświadczeniu rządowym³⁸. To samo dotyczy Chińskiej Republiki Ludowej - w oświadczeniu rządowym³⁹ znalazła się informacja o złożeniu zastrzeżenia do Konwencji, ale zabrakło informacji o tym, że złożono również sprzeciw do zastrzeżenia złożonego między innymi przez Polskę.

Brak ogłoszenia informacji o złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych lub dokumentów wypowiedzenia danej umowy międzynarodowej, a także brak lub niepełna informacja o złożonych przez poszczególne państwa zastrzeżeniach i sprzeciwach, powoduje, że nie da się odtworzyć w sposób poprawny zakresu zastosowania danej umowy.

³⁶ Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9.

³⁷ Treść zastrzeżeń i sprzeciwów do Konwencji na stronie:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/1.htm>

³⁸ Dz.U. z 1952 r. Nr 31, poz. 209.

³⁹ Dz.U. z 1984 r. Nr 31, poz. 168.

VI Opóźnienia w ogłaszaniu umów międzynarodowych

Problemem powszechnie występującym w polskiej praktyce urzędowego ogłaszania umów międzynarodowych są opóźnienia⁴⁰. Dla zilustrowania skali tego problemu może posłużyć analiza umów międzynarodowych ogłoszonych w 2008 r. w Dzienniku Ustaw.

W 2008 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano 44 umowy międzynarodowe. Z tego tylko 6 umów zostało opublikowanych przed ich wejściem w życie, za to aż 13 zostało opublikowanych ponad rok po ich wejściu w życie. Jedna z nich została opublikowana prawie 3 lata⁴¹, jedna 3 lata⁴², a dwie prawie 5 lat⁴³ po wejściu w życie. Niechlubny rekord należy do zmian do Konwencji celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Konwencji TIR), przyjętych przez Komitet Administracyjny Konwencji TIR w Genewie dnia 20 października 2000 r. Zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 22 stycznia 2007 r.⁴⁵ weszły one w życie dnia 12 maja 2001 r. Zostały one ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 24 stycznia 2008 r., a więc prawie 7 lat po wejściu w życie (!).

VII Zagrożenia związane z brakiem ogłoszenia lub nienależytym ogłoszeniem umowy międzynarodowej

Na gruncie prawa krajowego każdy z opisanych powyżej przypadków niedostatków w zakresie ogłaszania umów międzynarodowych można rozwiązywać w sposób opisany we wprowadzeniu do niniejszych rozważań, czyli przyjmując,

⁴⁰ Por. np. M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa ...*, s. 82.

⁴¹ Zob.: Konwencja w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami, sporządzona w Rotterdamie dnia 10 września 1998 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 158, poz. 990.

⁴² Zob.: Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Azerbejdżańskiej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, podpisana w Warszawie dnia 26 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 9, poz. 52.

⁴³ Zob.: poprawki do Protokołu sporządzonego w Londynie dnia 27 listopada 1992 r.: w sprawie zmiany Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami, Dz.U. z 2008 r. Nr 155, poz. 962, oraz w sprawie zmiany Międzynarodowej Konwencji o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami, Dz.U. z 2008 r. Nr 155, poz. 964.

⁴⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 12, poz. 75.

⁴⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 12, poz. 76.

że od prawidłowego ogłoszenia umowy międzynarodowej w sposób urzędowy zależy bezpośrednia skuteczność umowy, rozumiana jako możliwość wywodzenia praw i obowiązków jednostek z danej umowy. Takie ustalenie rozwiązuje jednak jedynie część problemu. Jednostki są chronione przed skutkami zaniedbań w zakresie urzędowego ogłaszania umów międzynarodowych jedynie w prawdę krajowym. 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. Dotyczy to w szczególności Rzeczypospolitej Polskiej, która zgodnie z art. 36 Konstytucji zapewnia opiekę obywatelom polskim przebywającym za granicą.

O powadze problemu świadczy przykład opisany w polskiej literaturze przez S. Steinborna⁴⁶. Chodzi o Konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, sporządzoną w Brukseli dnia 29 maja 2000 r. oraz Protokół do tej Konwencji sporządzony w Luksemburgu dnia 16 października 2001 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował tę Konwencję i Protokół w dniu 11 czerwca 2005 r. i weszły one w życie w stosunku do Polski z dniem 26 października 2005 r. Zostały one ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 27 lipca 2007 r. Przez dwa lata obowiązywała zatem umowa, która nie mogła być stosowana w stosunku do jednostek przez organy polskie, ale mogła być stosowana przez organy państw obcych w stosunku do obywateli polskich.

Art. 5 tej Konwencji upoważnia każde państwo-stronę Konwencji do bezpośredniego doręczania pism sądowych osobom znajdującym się na terytorium innego państwa-strony. Jeśli zatem sąd bądź prokuratura jakiegokolwiek państwa-strony Konwencji postanawiały doręczyć bezpośrednio polskiemu obywatelowi przeznaczone dla niego dokumenty procesowe, w świetle prawa tamtego kraju można było przyjąć, że zostały ona prawidłowo doręczone, i wyciągać z tego stosowne konsekwencje, mimo że formalnie w polskim porządku krajowym Konwencja ta była pozbawiona skuteczności, gdyż nie była jeszcze ogłoszona

⁴⁶ S. Steinborn, *Informacja prawna a prawa obywatela w kontekście ogłaszania umów międzynarodowych*, (w:) *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX. Gdańsk, 19-20 czerwca 2006*, pod red. K. Grajewskiego i J. Warylewskiego, Gdańsk 2006, s. 213.

⁴⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 135 poz. 950.

Życie dopisało kolejny rozdział do analizy S. Steinborna. Co prawda omawiana Konwencja i Protokół zostały ogłoszone, a w oświadczeniu rządowym znalazły się nawet informacje o oświadczeniach i zastrzeżeniach złożonych przez poszczególne państwa-strony tej Konwencji, ale do dzisiaj w Dzienniku Ustaw nie zostały ogłoszone informacje o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do tej Konwencji i Protokołu. Nastąpiło ono na podstawie decyzji Rady UE z dnia 8 listopada 2007 r. dotyczącej przystąpienia Bułgarii i Rumunii do konwencji ustanowionej przez Radę zgodnie z artykułem 34 Traktatu o Unii Europejskiej o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁴⁹, ale w świetle art. 18 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych, nie można przyjąć, że ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zwalnia polskie organy z ogłoszenia stosownego oświadczenia rządowego w Dzienniku Ustaw. Przepis ten stanowi bowiem, że umowy międzynarodowe są ogłaszane w Dzienniku Ustaw wraz z dotyczącymi ich oświadczeniami rządowymi i nie wprowadza w tym zakresie żadnych wyjątków. Jeśli więc jakaś umowa międzynarodowa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw, to należy w nim ogłaszać wszelkie oświadczenia rządowe dotyczące tej umowy⁵⁰. Analogiczna zasada dotyczy umów ogłaszanych w Monitorze Polskim.

VIII Wnioski

Każdy z opisanych powyżej niedostatków w zakresie prawidłowego ogłaszania umów międzynarodowych jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym, przestrzegającym włączącego je prawa międzynarodowego. Konieczna jest zatem zmiana zarówno istniejących regulacji prawnych jak i funkcjonującej na ich podstawie praktyki.

W stosunku do istniejącego stanu prawnego należy sformułować dwa wnioski generalne. Po pierwsze, przepisy dotyczące ogłaszania umów międzynarodowych należy przenieść z ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych do ogólnej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Obecnie obowiązująca w tej materii ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera znacznie bardziej rozbudowaną regulację dotyczącą ogłaszania aktów normatywnych. Przeniesienie

⁴⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 135 poz. 951.

⁴⁹ Dz.U. UE.L. z 2007 r. Nr 307, s. 18.

⁵⁰ Podobnie m.in.: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 507.

do niej przepisów dotyczących ogłaszania umów międzynarodowych pozwoli na objęcie tych aktów jednolitymi zasadami. Ułatwi to również zainteresowanym podmiotom wyszukiwanie informacji o obowiązujących w tej materii zasadach⁵¹.

Po drugie, do tak ujednoliconych przepisów dotyczących ogłaszania aktów normatywnych powinien zostać wprowadzony wyraźny przepis przyznający każdemu możliwość złożenia skargi na bezczynność organu administracji odpowiedzialnego za ogłoszenie danego aktu normatywnego.

W stosunku do praktyki należy natomiast sformułować postulat, by tak jak w przypadku aktów prawa krajowego, moment podpisywania dokumentu ratyfikacji (bądź zatwierdzenia) umowy międzynarodowej był jednocześnie momentem zarządzenia ich ogłoszenia. W przypadku umów ratyfikowanych art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych stanowi, że są one ogłaszane niezwłocznie, wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi. Można z tego przepisu wyprowadzić wniosek, że Prezydent ratyfikując (lub wypowiadając) taką umowę powinien jednocześnie zarządzić jej ogłoszenie. W tym zakresie zmiana praktyki nie wymaga żadnych ingerencji prawodawcy.

Omawiana kwestia jest bardziej skomplikowana w przypadku umów międzynarodowych innych, niż ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 o umowach międzynarodowych, ogłoszenie ratyfikowanej umowy międzynarodowej innej, niż ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zarządza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, a ogłoszenie pozostałych umów zarządza Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy ta umowa. Wydaje się, że etap wniosku o zarządzenie ogłoszenia umowy powinien być w takich przypadkach pominięty, i zarządzenie powinno następować wraz z ratyfikacją lub zatwierdzeniem. Podobnie powinno być z dokumentem wypowiedzenia umowy międzynarodowej. W tym zakresie zmiany wymaga nie tylko praktyka, ale również obowiązujące przepisy.

Ponieważ w momencie ratyfikacji bądź zatwierdzania danej umowy międzynarodowej mogą jeszcze nie być znane ostateczne ustalenia dotyczące jej wejścia w życie w stosunku do Polski, wprowadzenie zasady, że zarządzenie ogłoszenia umowy międzynarodowej następuje wraz z jej ratyfikacją lub zatwierdzeniem (i odpowiednio - dokumentu wypowiedzenia wraz z wypowiedzeniem), musi wiązać się z odejściem od praktyki, że z ogłoszeniem umowy międzynarodowej czeka się na ostateczne oświadczenie rządowe zawierające ustalenia dotyczące jej

⁵¹ Podobnie: S. Wronkowska, *Ustawa* s. 15.

wejścia w życie w stosunku do Polski. W sytuacji, w której już w momencie ratyfikacji, zatwierdzenia lub wypowiedzenia ustalenia te są już znane, oświadczenia powinny być ogłaszane wraz z umową. W innych sytuacjach, czekanie z ogłoszeniem umowy na oświadczenia rządowe jest błędem. W literaturze podkreśla się bowiem, że czas pomiędzy wymianą dokumentów ratyfikacyjnych danej umowy międzynarodowej a jej wejściem w życie służy między innymi właśnie do tego, aby dokonać jej ogłoszenia⁵².

OFFICIAL PUBLICATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS AS A CONDITION OF THEIR DIRECT EFFECTIVENESS - FEW REMARKS CONCERNING THE POLISH PRACTICE

Article 9 of the Polish Constitution states: The Republic of Poland shall respect international law binding upon it. According to this provision all organs of public authority are obliged to ensure effectiveness of international agreements which are binding on Poland. The condition for direct effectiveness of international agreements in the national law (understood as a possibility of derivations rights and obligations for individuals from that agreements) is the official publication of the said conventions.

This article analyses the provisions of Polish law governing the official publication of international agreements and assesses the long established practices in this area. As a result of this research several sensitive areas have been identified. First and foremost concerning the actual publication of concluded international agreements. Comparison of the number of international agreements concluded in years 2000-2008 available in the database of Polish Ministry of Foreign Affairs with the number of international agreements announced in the Official Journal shows that only 57% of those agreements were properly published. Furthermore problems have also been identified as:

- failure to publish information on entry into force and the changes pertaining to the actual number of contracting parties,
- failure to publish information about the deposit of the ratifying documents or documents terminating the agreement,

⁵² M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 132.

- lack of or incomplete information about reservations or objections to the agreements submitted by the contracting parties, which makes it difficult or even impossible to establish the exact scope of the agreement,
- delays in official publishing of international agreements (very often documents are published many years after the ratification or even after coming into force).

Each of the above mentioned deficiencies concerning the proper official publication of international agreements is not acceptable in the democratic state governed by the rule of law, respecting the binding rules of international law. The authors propose an amendment of the existing legal rules and practice. In conclusion certain proposals *de lege ferenda* and proposals in relation to existing practices aiming towards eliminating irregularities in the official publication of international agreements in Poland are formulated.