

MARIA ŁABOR-SOROKA – Warszawa
WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI – Poznań

ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO A OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA*

I.

Przed przedstawieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nawiązującego do międzynarodowych paktów praw człowieka warto przedstawić kilka uwag o charakterze ogólniejszym, wskazującym na trudności związane z ochroną praw człowieka.

Pierwsze problemy mogą zrodzić się już na tle genezy praw człowieka. Idea praw człowieka ma długą historię. Kształtowała się w filozoficznych i teologicznych koncepcjach prawa naturalnego, a postulat ochrony praw człowieka przez społeczność ogólnoludzką został sformułowany już na początku XVI w. przez Franciszka de Vitorie. Chodziło o wyjście – w zakresie ochrony praw człowieka – poza tradycyjne relacje: obywatel – państwo i przeniesienie tej ochrony na płaszczyznę międzynarodową. Szczególne zainteresowanie prawami człowieka i próba ich kodyfikacji przez organizacje międzynarodowe występuje jednak dopiero w ostatnich latach jako reakcja na zagrożenia niesione przez wielkie totalizmy XX w. Formalna uniwersalizacja praw człowieka nie doprowadziła jednak, jak dotąd, do jednolitego ich rozumienia. Jedną z przyczyn tych różnic są odmienne wizje człowieka i różne koncepcje państwa, a zwłaszcza jego roli w urzeczywistnianiu praw człowieka. Daje się zaobserwować odmien-

* Referat wygłoszony na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w gmachu Sejmu w dn. 16 XI 1993 r. M. Łabor-Soroka przygotowała obszerną – 25 stronicową – część zawierającą szczegółowe omówienie poszczególnych orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w których poruszony został problem praw człowieka. Tekst ten stanowi integralną część referatu. Udział W. Łączkowskiego sprowadza się do dokonania syntezy tego materiału oraz do próby pokazania dylematów związanych z charakterem i interpretacją praw człowieka. Cały referat jest opracowaniem autorskim i nie prezentuje oficjalnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Autorzy referatu używają skrótu pojęciowego: mówiąc o prawach człowieka mają na myśli także tzw. podstawowe wolności człowieka.

ne akcenty w podejściu do tych praw. Na przykład w koncepcjach liberalnych na pierwsze miejsce wysuwają się prawa wolnościowe, a w koncepcjach zabarwionych doktrynami kolektywistycznymi silniej akcentuje się prawa społeczne. W obydwu tych tendencjach eksponowane są prawa człowieka, a odsuwane jakby na drugi plan jego obowiązki. Być może, że właśnie to jest jedną z głównych przyczyn wielu nieporozumień, jakie zaczynają narastać wokół praw człowieka. Na zagrożenie z tej strony zwracał uwagę Georg Hegel, w bardzo ostrej formie już przed 150 laty. Przestrzegał, że nieograniczona wolność jednostek prowadzi do destrukcji porządku państwowego, negacji konkretnej wolności, a ponadto godzi w moralność i dobro ogółu. Echa tych przestróg Hegla słyszalne są do dzisiaj.

Innym problemem, który dla praktyki orzeczniczej w tym także dla orzecznictwa TK ma bardzo duże znaczenie, jest interpretacja międzynarodowych paktów praw człowieka. Pominąć tu można zagadnienie zakresu tych praw, bo na ogół przyjmuje się, że podstawą tzw. Międzynarodowej Karty Praw Człowieka są przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Ekonomicznych i Kulturalnych, a także Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r., Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z 1969 r., Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 1981 r. itd. Zakres źródłowy praw człowieka nie rodzi więc większych problemów interpretacyjnych.

Dylematy orzecznicze wynikają natomiast stąd, że – jak podkreślono w jednej z opinii Europejskiej Komisji Praw Człowieka – traktaty dotyczące tych praw nie są tradycyjnymi wielostronnymi traktatami zawieranymi w intencji gwarantowania umawiającym się stronom wzajemnych praw czy korzyści, lecz ich głównym celem jest ochrona podstawowych praw człowieka. Mają więc one, według słów jednego z autorów, charakter bardziej dekalogu niż kontraktu, są zapisem bardziej idei niż zdolności gwarancyjnych¹. Stąd nieodzowna staje się ich wykładnia. Proces interpretacji ogólnie formułowanych w traktatach standardów prawnych, dokonywany jest przez międzynarodowe organy upoważnione przez traktat do podejmowania postępowań implementacyjnych. Ogranicza to możliwość interpretacji norm traktatowych przez organy krajowe – np. przez sądy lub trybunały konstytucyjne.

Praktyka interpretacyjna takich międzynarodowych organów, jak np. Komitet Praw Człowieka, Międzynarodowy Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, czy Europejska Komisja Praw Człowieka, pokazuje, jak trudno jest wypracować jasne i wyczerpujące reguły interpretacji praw człowieka. Warto o tym wspom-

¹ P. D a r a n o w s k i. *Międzynarodowa ochrona praw obywatelskich i politycznych in statu nascendi*. Łódź 1993 s. 24, 31.

nieć choćby tylko po to, aby pokazać skalę trudności związanych ze stosowaniem paktów praw człowieka zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i – tym bardziej – krajowej.

Kolejnym problemem związanym ze stosowaniem paktów praw człowieka jest usytuowanie norm prawa międzynarodowego w hierarchii źródeł prawa. Szczególnie ostro rysuje się ten problem tam, gdzie – tak jak w Polsce – konstytucja milczy na temat miejsca traktatu w porządku prawnym państwa. O próbach radzenia sobie w takiej sytuacji przez polski Trybunał Konstytucyjny będzie mowa w części szczegółowej referatu.

Z przedstawionymi wyżej dylematami wiążą się dalsze, być może bardziej zasadnicze. Otóż na treść praw człowieka, a mówiąc ściślej na ich interpretację, a także na sposób ich ochrony przez organy krajowe i międzynarodowe istotny wpływ może mieć przyjęcie określonej podstawy istnienia praw człowieka. Istnieją tu dwie zasadnicze możliwości. Jedna z nich, osadzona mocno w szkole pozytywizmu prawnego, zakłada, że podstawą tych praw jest akt władztwa państwowego np. inkorporujący do wewnętrznego porządku prawnego postanowienia traktatu międzynarodowego. Przy przyjęciu takiej podstawy, tj. jeśli sprowadzi się prawa człowieka tylko do praw zamieszczonych np. w konstytucjach i konwencjach międzynarodowych – to w wypadku, gdy ich tam nie zamieszczono, nie można mówić o ich istnieniu i tym samym o ich naruszeniu.

Druga możliwa do przyjęcia podstawa praw człowieka wyprowadzana jest z prawa naturalnego, a mówiąc dokładniej od godności osoby ludzkiej. Oznacza to, że prawa człowieka przysługują osobie ludzkiej z tej racji, że jest ona bytem posiadającym godność (rozum, wolę i sumienie). Prawa człowieka nie są więc, według tej koncepcji, dziełem „łaski” grupy ludzi, klasy społecznej, czy elity politycznej sprawującej aktualnie władzę ustawodawczą. Z paktów praw człowieka, a także z wielu konstytucji państw wynika, że na ogół uznaje się właśnie tę drugą podstawę. Na przykład we wstępach obydwu Paktów praw człowieka ogłoszonych przez ONZ w 1966 r. wyraźnie podkreślono, że „prawa te wynikają z przyrodzonej godności istoty ludzkiej”. Podobnie do przyrodzonej godności człowieka i wprost do jego rozumu i sumienia odwołuje się Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., a także Akt Końcowy KBWE z Helsinek z 1975 r. Dokumenty te nie ustanawiają praw człowieka, tylko stwierdzają ich istnienie, precyzują i domagają się ich szanowania oraz ochrony. Art. 6 Paktów praw obywatelskich i politycznych odwołuje się bezpośrednio do prawa naturalnego, stanowiąc, że „każda istota ludzka ma naturalne prawo do życia” i dodając ważny wymóg chronienia tego prawa przez ustawę.

Przyjęcie za podstawę praw człowieka prawa naturalnego (godności osoby ludzkiej) nie kłóci się więc z potrzebą ochrony tych praw przez ustawy. Można tu przywołać sformułowanie Hanny Waśkiewicz, która w jednej ze swoich prac

pisze, że „prawo pozytywne odgrywa taką rolę wobec prawa naturalnego, jak rozporządzenie wykonawcze wobec ustawy”².

Pomimo jednak tego, iż w tekstach prawnych z zakresu praw człowieka uznaje się, że ich podstawą jest godność ludzka, w praktyce orzeczniczej, a zwłaszcza przy interpretacji reguł traktatowych, może zrodzić się pytanie, jak należy rozumieć ową godność osoby ludzkiej. Na przykład za M. Ossowską czy N. Luhmannem można przyjąć, że człowiek sam osiąga swoją godność przez pracę nad sobą, aktywność skierowaną ku innym oraz wierność wobec przyjętych wartości i ich realizację. Jednak paktów praw człowieka przyjmują wyraźnie inne pojęcie godności, takie, jakie sformułował m.in. Jacques Maritain, a mianowicie, że przez godność człowieka rozumie się wartość ontyczną, wrodzoną, trwałą i niezbywalną. To właśnie ta ranga ontyczna decyduje o tym, że człowiek jako osoba obdarzona wolnością, sumieniem i rozumem posiada godność³. Godność jest zatem podstawą i tytułem do traktatowego zapewnienia człowiekowi ochrony jego praw. Regulacje prawa wewnętrznego z tego zakresu stają się rzeczą drugorzędną, wtórną.

Przedstawione wyżej uwagi ogólne pozwolą – być może – lepiej zrozumieć dylematy związane z przestrzeganiem praw człowieka i trudności z nich wynikające także dla Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto uwagi te skłaniają do dużej ostrożności, czy nawet pokory przy wypowiedaniu się na temat praw człowieka. Prawa człowieka bywają bowiem, zwłaszcza ostatnio, bardzo różnie interpretowane.

Przy specyficznym rozumieniu godności człowieka i odrzuceniu naturalnych barier jego wolności, przy eksponowaniu praw a pomijaniu obowiązków obserwuje się, zwłaszcza w wysoko rozwiniętych demokracjach typu liberalnego, tendencje wykorzystywania praw człowieka do tworzenia jakby nowej moralności. Na prawa człowieka, a zwłaszcza na jego wolność powołują się np. zwolennicy swobody decyzji w sprawach dotyczących przerywania procesu ludzkiego życia (aborcja, eutanazja), czy też zwolennicy uznania za normę w prawie patologii seksualnych małżeństw zawiązywanych pomiędzy osobami tej samej płci, adoptowania przez nie dzieci itd. Problem jest poważny i coraz częściej podnoszony publicznie. Ostatnio dostrzeżono go także na Konferencji Europejskich Trybunałów Konstytucyjnych w Paryżu, w której brała bardzo aktywny udział stosunkowo liczna delegacja polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

² H. W a ś k i e w i c z. *Prawa człowieka, historia*. „Chrześcijanin w świecie” 1978 nr 63-64.

³ F. J. M a z u r e k. *Prawa i obowiązki człowieka w świetle katolickiej nauki społecznej. Kościół i Prawo*. T. 11 Lublin 1993.

Po tych wstępnych uwagach łatwiej będzie – być może – zrozumieć dylematy, z którymi spotykał się Trybunał Konstytucyjny w przeszłości, i z którymi zapewne coraz częściej będzie musiał sobie radzić w przyszłości przy rozstrzyganiu spraw związanych z ochroną praw człowieka.

II.

Na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego związane z ochroną praw człowieka duży wpływ miały kompetencyjne ograniczenia wynikające z art. 33a Konstytucji R. P. oraz z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepisy te nie rozstrzygają kwestii rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Można więc twierdzić, że Trybunał Konstytucyjny nie otrzymał wyraźnych kompetencji do zajmowania się prawami człowieka wynikającymi z traktatów międzynarodowych. Tak przynajmniej wynika z większości orzeczeń na ten temat. Utrwalił się w nich pogląd o braku podstaw do orzekania przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie norm wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, jako bezpośredniej podstawy kontroli. Nie oznacza to jednak, że Trybunał Konstytucyjny ignoruje te normy. Wręcz przeciwnie – w wielu orzeczeniach są one przywoływane, jako ważny element argumentacji uzasadniającej sentencję. Tylko raz w orzeczeniu z 7 I 1992 r. (sygn. K. 8/91) wprowadzie poza sentencją, ale przed uzasadnieniem, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niespójność prawa krajowego (art. 36 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej) z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, mówiącym o prawie do sądu. W pozostałych wypadkach do paktów praw człowieka Trybunał Konstytucyjny odnosił się jedynie w uzasadnieniach orzeczeń. Miało to miejsce co najmniej w 16 sprawach.

Po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się do uregulowań międzynarodowych w uzasadnieniu orzeczenia z 3 III 1987 r. w sprawie P. 2/87⁴. Trybunał powołał tam Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych i Kulturalnych i Konwencję w sprawie wszelkich form dyskryminacji kobiet. W ocenie Trybunału Polska poparła założenia i zasady równouprawnienia kobiet wynikające z tych paktów, co jest też zgodne z postanowieniami konstytucji gwarantującymi prawa kobiet. W orzeczeniu tym brak jest jednak stanowiska co do możliwości badania zgodności aktów prawa krajowego z normami umów międzynarodowych.

⁴ OTK z 1987 r. s. 16.

Pogląd taki został wyrażony dopiero w orzeczeniu z 10 VI 1987 r. w sprawie P. 1/87⁵. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 33a Konstytucji oraz art. 1 ustawy z 29 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym nie daje podstaw do kontroli umów międzynarodowych.

Na marginesie tej sprawy warto przypomnieć, że w ocenie ówczesnej Rady Ministrów, która była uczestnikiem postępowania, umowy repatriacyjne zawarte z republikami ZSRR miały stanowić właściwą podstawę do wykluczenia w postępowaniu administracyjnym takiego środka dowodowego, jak zeznania świadków na stwierdzenie okoliczności pozostawienia mienia przez repatriantów.

Trybunał Konstytucyjny odrzucił ten pogląd stwierdzając, że przepisy wymienionych umów międzynarodowych nie mogą ograniczać uprawnień obywateli polskich w zakresie możliwości dowodzenia swoich praw przed polskim organem administracji państwowej na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż byłoby to sprzeczne z przepisami tego kodeksu. Doszło więc w tej sprawie do bardzo ciekawej odmienności stanowisk.

Pogląd wyrażony w sprawie P. 1/87 co do podstaw i zakresu orzekania potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 30 XI 1988 r. w sprawie K. 1/88⁶. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że skoro przepisy konwencji MOP Nr 37 zostały ratyfikowane przez Polskę, nie można odmówić im znaczenia dla ukształtowania prawa do renty inwalidzkiej w ustawie o zabezpieczeniu społecznym⁷. Także w uzasadnieniu orzeczenia z 9 V 1989 r. w sprawie K. 1/89 zwrócono uwagę na potrzebę akceptowania takich zasad systemu emerytalnego, które pozostawałyby w zgodności z konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, w tym zwłaszcza z Konwencją MOP Nr 102 z 1952 r. Nr 128 z 1967 r. i Nr 130 z 1989 r.⁸

Badając zakwestionowane przepisy ustawy z 1 II 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z 24 X 1989 r. w sprawie K. 6/89⁹ stwierdził, że przy ocenie rozwiązań przyjętych w art. 9 ust. 2 tej ustawy pod uwagę zostały wzięte również akty prawa międzynarodowego ratyfikowane przez Polskę, a dotyczące zakazu wszelkich form dyskryminacji.

Trybunał Konstytucyjny, uznając i w tej sprawie brak swojej kompetencji do orzekania w przedmiocie konstytucyjności aktów prawa międzynarodowego, stwierdził równocześnie, że uwagi w tym zakresie mają charakter argumentacji

⁵ OTK z 1987 r. s. 16.

⁶ OTK z 1988 r.

⁷ OTK z 1988 r. s. 94, 95.

⁸ OTK z 1989 r. s. 73.

⁹ OTK z 1989 r. s. 110 nn.

dodatkowej, ale jednocześnie są bardzo istotne dla wykładni prawa krajowego. W szczególności rozstrzygając na podstawie przepisów konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że miał również na względzie i to, że kwestionowana regulacja prawna rozmija się z postanowieniami aktów prawa międzynarodowego¹⁰.

W uzasadnieniu orzeczenia z 30 I 1991 r. w sprawie K. 11/90, które dotyczyło nauczania religii w szkołach publicznych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przy rozstrzyganiu sprawy miał na uwadze to, że art. 2 ustawy z 15 VII 1961 r. o rozwoju oświaty i wychowania jest niezgodny z ratyfikowanymi przez Polskę aktami prawa międzynarodowego lub deklaracjami międzynarodowymi.

Trybunał Konstytucyjny miał na względzie zwłaszcza to, że akty te wymagają, aby państwa-strony respektowały niezbywalne, przyrodzone każdemu człowiekowi prawa naturalne, w tym także prawo do swobodnego zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniem. Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia stwierdził, że ustawa, która by nakazywała lub zakazywała nauczania religii w szkołach wbrew woli rodziców, nie odpowiadałaby standardom prawa międzynarodowego. Trybunał Konstytucyjny na uzasadnienie swojego stanowiska powołał wiele norm prawa międzynarodowego.

Podobne stanowisko i argumentację z zakresu międzynarodowych paktów praw człowieka Trybunał Konstytucyjny przyjął w swoim drugim orzeczeniu dotyczącym nauczania religii z 20 IV 1993 r. (U. 12/92).

Jak wspomniano już wyżej, po raz pierwszy w orzeczeniu z 7 I 1992 r. w sprawie K. 8/91, wprowadzając poza sentencją, ale przed uzasadnieniem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 36 ust. 2 ustawy z 12 X 1990 r. o Straży Granicznej jest niespójny z art. 14 i art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż w przeszłości powoływał się na argumentację wynikającą z aktów prawa międzynarodowego wiążącego Polskę i także w przedmiotowej sprawie uznał za stosowne przy wykładni art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powołać się na art. 14 i 26 wymienionego Paktu, który stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny Sąd”.

Jednakże Trybunał Konstytucyjny nie dokonał oceny kwestionowanego art. 36 ust. 2 wymienionej ustawy o Straży Granicznej ze wspomnianym Międzynarodowym Paktem w takiej formie, w jakiej czyni to badając zgodność ustawy z Konstytucją, ponieważ i tym razem uznał, że ani art. 33a ust. 1 Konstytucji,

¹⁰ OTK 1989 s. 110 i 111.

ani art. 1, 2, 4 ust. 1 art. 5 i 37 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie dają takiej kompetencji Trybunałowi.

Trybunał Konstytucyjny, ustosunkowując się szerzej do tego zagadnienia, wyjaśnił, że jakkolwiek istnienie art. 1 Konstytucji ma ważny wpływ na interpretację pozostałych jej przepisów, to granice tej wykładni muszą być jednak wyznaczone przez reguły wykładni. Posługując się wykładnią logiczno-językową, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nie da się wyprowadzić wniosku, że art. 1 Konstytucji zmienił kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, które reguluje art. 33a Konstytucji. Inna interpretacja prowadziłaby do lekceważenia norm Konstytucji przez taką jej wykładnię, w której mieścić by się mogło wszystko.

Powyższy pogląd Trybunału Konstytucyjnego jest niekiedy kwestionowany przez doktrynę. W szczególności podkreśla się, że przyjęte przez ustawodawcę z 1985 r. ograniczenia dopuszczalności badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności prawa wewnętrznego z umową międzynarodową powinny zostać poddane rewizji i reinterpretacji w świetle art. 1 Konstytucji, a art. 33a Konstytucji, który jest pierwotnym źródłem właściwości Trybunału Konstytucyjnego, nie może być systemowo izolowany od art. 1. Skoro ten ostatni wyraża w opinii przedstawicieli omawianego tu poglądu zarówno zasadę traktowania ratyfikowanych norm umów międzynarodowych jako części składowej wewnętrznego systemu prawnego, jak i zasadę zgodności prawa wewnętrznego z międzynarodowym, to musi to wpływać na określenie zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego niezależnie od postanowień ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ewentualne zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w kierunku określenia dopuszczalności kontroli na podstawie wiążących RP aktów prawa międzynarodowego byłyby jedynie „legislacyjnym superfluum”¹¹.

Z tymi poglądami pozostaje w pewnym związku orzeczenie z 11 II 1992 r. (K. 14/91). Trybunał Konstytucyjny stwierdził tam m.in., że konwencje 35-40 MOP – na równi z innymi aktami prawa międzynarodowego ratyfikowanymi przez Polskę – stanowią, zgodnie z wcześniejszym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, podstawę oceny konstytucyjności prawa krajowego poprzez wyrażaną w art. 1 Konstytucji zasadę państwa prawnego i mają znaczenie dla interpretacji prawa krajowego.

Przyznać należy, iż w przytoczonym uzasadnieniu do orzeczenia w sprawie K. 14/91 zaznacza się ewoluowanie poglądów w kierunku uznania norm prawa międzynarodowego jako podstawy kontroli, jednakże nie jako podstawy wyrażenie samoistnej, lecz jedynie poprzez art. 1 Konstytucji.

Natomiast można twierdzić, że Trybunał Konstytucyjny, jakby inspirowany aktami prawa międzynarodowego w wielu swoich rozstrzygnięciach analizował

¹¹ Glosa do orzeczenia TK z 7 I 1992 r. K. 8/91, PiP z 4 IV 1993 r.

kwestionowane wewnętrzne regulacje prawne z punktu widzenia tych aktów międzynarodowych, uznając, że wiele z nich powinno mieć wpływ na kształt norm prawa krajowego. Wyraźnie postąpił tak wydając orzeczenie z 20 X 1992 r. w sprawie K. 1/92.

Zajmując stanowisko w przedmiocie zarzutu o naruszenie przez ustawę o cudzoziemcach prawa do zażalenia, Trybunał Konstytucyjny za dodatkowy punkt odniesienia do oceny uznał art. 29 ustawy o cudzoziemcach, pozwalający do spraw objętych przepisami ustawy stosować postanowienia porozumień międzynarodowych, którymi Polska jest związana, o ile porozumienia te regulują odmiennie sprawy objęte przepisami ustawy.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że do art. 15 ust. 4 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach mógłby mieć zastosowanie art. 9 ust. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przewidujący merytoryczną kontrolę sądową aresztowania i zatrzymania. Przyznanie przez art. 29 ustawy o cudzoziemcach w pewnych wypadkach (odmienności uregulowań) obowiązywania Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych *ex proprio vigore* pozwala również w systemie prawa polskiego na zaskarżenie do sądu decyzji o pozbawieniu wolności przewidzianych w ustawie o cudzoziemcach.

Trybunał Konstytucyjny i w tym orzeczeniu, dokonując kontroli kwestionowanych przez wnioskodawcę norm, faktycznie dokonał w uzasadnieniu ich oceny na podstawie norm międzynarodowych, lecz nadal nie w takiej formie w jakiej czyni to badając zgodność ustawy z Konstytucją. Uwagi w tym zakresie mają charakter argumentacji dodatkowej, choć bardzo istotnej dla wykładni obowiązującego prawa krajowego.

Podobnie postąpił w orzeczeniu z 3 XI 1992 r. w sprawie K. 12/92 dotyczącym ustawy z 14 XII 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Trybunał Konstytucyjny tylko w uzasadnieniu odwołał się do aktów prawa międzynarodowego. Podzielił mianowicie pogląd wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich – że swobodny wybór miejsca pobytu jest podstawowym prawem człowieka, gwarantowanym m.in. art. 13 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r. i art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i nie może stanowić przesłanki różnicującej sytuację prawną obywateli w zakresie przysługujących im uprawnień emerytalno-rentowych.

W orzeczeniu z 8 XII 1992 r. w sprawie K. 3/92 Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając niezgodność art. 43 ust. 2 ustawy z 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z art. 1, art. 3 ust. 1 i art. 56 ust. 1 i 3 Konstytucji, dodatkowo powołał się na art. 6 konwencji o ochronie praw i podstawowych wolności (tzw. konwencji rzymskiej), który we wstępnej części stwierdza, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia

jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, [...]”.

W orzeczeniu z 2 III 1953 r. w sprawie K. 9/92 Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do kształtowania przez Sejm zakresu i wysokości danin publicznych w tym ceł, stwierdził, że parlament ma – pod warunkiem działania w ramach Konstytucji i dochowania umów międzynarodowych wiążących państwo – w zasadzie pewną swobodę, w kształtowaniu danin publicznych.

Nieco inny charakter ma jedno z ostatnich orzeczeń z 13 VII 1993 r. (sygn. akt P. 7/92). Przy rozstrzygnięciu tej sprawy Trybunał Konstytucyjny miał na uwadze rozwiązanie prawne dotyczące zabezpieczenia praw bezrobotnych, jakie przyjęte są w państwach o gospodarce rynkowej. Jednak znalazło to wyraz także tylko w uzasadnieniu.

Przedstawiony wyżej – w dużym skrócie – przegląd orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, nawiązujących do międzynarodowych paktów praw człowieka, pozwala twierdzić, że unormowania zawarte w tych paktach stanowią coraz częściej powoływany punkt odniesienia przy kontroli prawa wewnętrznego. Odbywa się to w dwojaki sposób: jako pomoc przy interpretowaniu norm prawa krajowego, albo – znacznie rzadziej w nawiązaniu do art. 1 Konstytucji, który, ustanawiając regułę demokratycznego państwa prawnego, stwarza tym samym obowiązek respektowania ratyfikowanych przez Polskę paktów praw człowieka. Problemy te były poruszane – poza jednym wyjątkiem – w uzasadnieniach, nigdy nie w sentencjach orzeczeń.

Można mieć nadzieję, że nowa Konstytucja i nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w sposób wyraźny wyznaczą kompetencje Trybunału co do orzekania także w zakresie zgodności norm prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym. Uniknie się tym samym pojawiających się obecnie wątpliwości dotyczących kognicji Trybunału Konstytucyjnego z tego zakresu. Pozostaną jednak inne dylematy, być może poważniejsze, o których sygnalizowano na początku referatu.

THE JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND THE HUMAN RIGHTS PROTECTION

S u m m a r y

The paper does not present an official standpoint of the Constitutional Tribunal, but that of the authors. Writing about human rights they have in mind also the so-called basic freedoms. They point at the general difficulties in applying the jurisprudence of the Constitutional Tribunal the

international human rights. These are the following: lack of a uniform understanding of human rights (ideological aspect); difficulties in working out a clear and exhaustive rule of interpreting human rights, which makes it difficult to apply the Pact of the Citizen and Political Human Rights at the international level and the more so at the national level; the Constitution of the Polish Republic says no word about the place of the treaties within the legal order of the State; the Constitution bears a positivistic character, whereas the Pacts of Human Rights take the inborn dignity of the human person as the foundation of rights; lack of a uniform understanding of human dignity.

To the particular difficulties belong the following: application of pacts is limited by the art. 33a of the Constitution; the law concerning the Constitutional Tribunal does not provide that the Tribunal should arbitrate in the international contracts which Poland ratified.

However, the jurisprudence of the Constitutional Tribunal apparently pertains to the International Pacts of Human Rights. This is performed in two ways: as an aid at the interpretation of the norms of the national law, or - which occurs more rarely - in reference to art. 1 of the Constitution, the article which established the democratic rules of the legal State, imposes at the same time on Poland a duty to respect the Pacts of Human Rights.

Translated by Jan Kłos