

KINGA EWA MACHOWICZ

KONSTYTUCJA RP Z 2 KWIETNIA 1997 ROKU
A PROCES STOSOWANIA KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

1. STOSOWANIE UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH
PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE KONSTYTUCJI
Z 2 KWIETNIA 1997 ROKU

Pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r. tylko w nielicznych sytuacjach dopuszczano stosowanie norm międzynarodowych, a nawet przyznawano im pierwszeństwo w razie zaistnienia kolizji z normami krajowymi. Rozwiązanie to miało miejsce, gdy normy krajowe odsyłały do uregulowań międzynarodowych. Jednakże prawodawca PRL starannie unikał odsyłania do umów międzynarodowych, jeżeli w grę wchodziły prawa człowieka¹. Kierowano się zasadą: „co nie jest prawem dozwolone, to jest zakazane”. Zasadę tę Sąd Najwyższy (dalej: SN) wyraził w swoim postanowieniu wydanym 25 sierpnia 1987 r. – „Dopóki [...] normy prawa międzynarodowego nie zostaną w sposób przewidziany prawem wprowadzone do tego prawa, takim prawem nie stają się, a w konsekwencji nie wiążą sądów”².

Problem traktatów chroniących prawa jednostek do pewnego stopnia rozwiązywała za to konstrukcja stosowania umów międzynarodowych *ex proprio vigore* (z mocy własnej). Większość traktatów była stosowana *ex proprio*

Dr KINGA EWA MACHOWICZ – adiunkt Katedry Zarządzania Organizacjami w Instytucie Zarządzania i Marketingu na Wydziale Nauk Społecznych KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ Por. K. S k u b i s z e w s k i, *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 7, s. 16.

² I PRZ 8/87; OSNCP 1987, z. 12, poz. 199, s. 42.

vigore, ponieważ system prawny uznawał taki stan³. Konstrukcja ta nie miała oczywiście zalet wyraźnej, skonkretyzowanej i wiążącej dyrektywy nakazującej organowi stosowanie traktatu. Wobec braku takiej dyrektywy organ orzekający (szczególnie niższej instancji) mógł się nie orientować, że w danej sprawie powinien oprzeć się na normie prawno-międzynarodowej. Jeżeli nawet miał tę orientację, mógł mieć wątpliwości, w jakim stopniu traktat był miarodajny⁴.

Na sposób stosowania traktatów w omawianym okresie znaczący wpływ miała transformacja ustrojowa. Jej wyrazem było uchwalenie 29 grudnia 1989 r. noweli konstytucyjnej i zawarta w art. 1 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego. Z tej zasady Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) wyprowadził potrzebę stosowania *ex proprio vigore* norm samowystępujących zawartych w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, zwłaszcza jeśli polskie normy nie były wystarczające. Stanowisko takie wyraził np. w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r.⁵ oraz orzeczeniu z dnia 20 października 1992 r.⁶

Po wejściu w życie Małej Konstytucji (ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym) nie zmieniona pozostała metoda wprowadzania traktatów do porządku krajowego, ale diametralnie (w porównaniu z orzecznictwem sprzed 1989 r.) zmieniło się w tej dziedzinie stanowisko judykatury. Nowa tendencja uwzględniała zasadę wywiązywania się z zaciągniętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych. Najwyraźniej widać to na przykładzie umów dotyczących ochrony praw człowieka. O ile wcześniej metoda stosowania z mocy własnej w oczach wielu składów orzekających była przeszkodą dla upatrywania w umowach elementu normatywnej podstawy decyzji, o tyle w latach 1992-1997 stanowiła element usprawiedliwiający szerszy niż dotąd udział traktatów w procesach stosowania prawa.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została ratyfikowana 19 stycznia 1993 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw RP (Nr

³ Por. S. R o z m a r y n, *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 12, s. 12; A. W y r o z u m s k a, *Metody wprowadzania prawa międzynarodowego w porządek krajowy*, w: *Miejsce traktatów w porządku prawnym PRL*, red. R. Sonnenfeld-Tomporek, Łódź 1989, s. 47.

⁴ Por. S k u b i s z e w s k i, *Prawa jednostki*, s. 19.

⁵ K 14/91; OTK 1992, cz. I, poz. 7.

⁶ K 1/92; OTK 1992, cz. II, poz. 23.

61, poz. 284 ze zm.). Od 1 maja 1993 r. Polska uznaje też jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawach kierowanych przeciwko niej.

TK w uchwale z dnia 30 listopada 1994 r. stwierdził: „Ponieważ zaś pojęcie aktu ustawodawczego używane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym obejmuje w każdym razie wszystkie ustawy, to odnosić się musi także do ustaw upoważniających, o których mowa w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji”⁷. Ustawa taka nie była niezgodna z Konstytucją, nawet jeżeli dotyczyła upoważnienia do ratyfikacji umowy międzynarodowej: zawierającej postanowienia sprzeczne z wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi RP, zobowiązującej państwo polskie do wprowadzenia w ustawodawstwie zmian, które mogą być sprzeczne z obowiązującą Konstytucją, umowy międzynarodowej mogącej naruszyć spójność systemu prawa bądź jego poszczególnych części. Przez badanie treści ustawy zawierającej zgodę na ratyfikację TK badał więc w istocie treść umowy międzynarodowej w sposób merytoryczny. Jednocześnie TK wskazał, że jeśli traktat jest niezgodny z Konstytucją z innych (brak określenia, z jakich) powodów, to jego podpisanie, zgoda na ratyfikację czy ratyfikacja jest naruszeniem Konstytucji. Tym samym potwierdził swoją kompetencję do badania treści zawieranych umów międzynarodowych.

Zapoczątkowany przez TK pogląd można zauważyć np. w uchwale SN z dnia 19 lutego 1997 r. Sędziowie w uchwale odpowiedzieli twierdząco na postawione pytanie, czy zasady traktatowe o charakterze gwarancyjnym mogą być stosowane bezpośrednio

Prawo polskie nie określa wprawdzie miejsca i rangi traktatów międzynarodowych w wewnętrznym porządku prawnym, fakt ich ratyfikacji jednak za zgodą Parlamentu i publikacji w Dzienniku Ustaw przemawia za tym, iż mają rangę co najmniej równą ustawie. [...] Nie ma zatem przeszkód, aby uznać, że postanowienia ratyfikowanych traktatów międzynarodowych mogą być, a nawet wręcz powinny, bezpośrednio stosowane w polskim porządku prawnym – zwłaszcza w zakresie norm dotyczących praw i wolności jednostki. Teza ta odnosi się do wszystkich norm traktatowych, które z uwagi na swą naturę nadają się do bezpośredniego stosowania. W nauce prawa określa się je jako samowykonalne (self-executing), stwarzające wprost uprawnienia dla obywateli, a nadające się do stosowania przez organy państwa [...] Przytoczone normy Konwencji [...] mają charakter gwarancyjny i niewątpliwie należą do tzw. norm samowykonalnych – powinny być zatem stosowane w polskim porządku prawnym⁸.

⁷ W 10/94; OTK 1994, cz. II, poz. 48, s. 241.

⁸ III KZP 37/96, OSNKW 1997, z. 3-4, poz. 21, s. 35-36.

Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. stosowano Konwencję, posiłkując się także wnioskowaniami *per analogiam*. Wnioskowanie *per analogiam iuris* często określane jest jako wnioskowanie „z ducha prawa” w sytuacji braku właściwych przepisów przy jednoczesnym przekonaniu podmiotu stosującego prawo, że opierając się na „całości” porządku, uda się potrzebną normę „dotworzyć”. Może występować również przy bezpośredniej rekonstrukcji normy z przepisów – za pomocą analogii *iuris* np. „dotwarza się” normę pozwalającą na ustanowienie elementem normatywnej podstawy decyzji normy prawnej pochodzącej z innego porządku prawnego. Stosowanie Konwencji polegało na łączeniu analogii *iuris* z analogią *legis*⁹, która opiera się na „zapożyczeniu” normy z jakiegoś porządku prawnego, a nie jej „dotwarzaniu”.

2. STOSOWANIE KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA PO WEJŚCIU W ŻYCIE KONSTYTUCJI Z 2 KWIETNIA 1997 ROKU

Fundamentalne zmiany w podejściu do stosowania traktatów nastąpiły po wejściu w życie nowej Konstytucji. Zasadą ustanowiono bowiem przestrzeganie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych. Art. 9 Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

Zasada ta znalazła rozwinięcie w dalszych, bardziej szczegółowych postanowieniach Konstytucji. Art. 87 ust. 1 stwierdza: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczpospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”. Art. 91 ust. 1 stanowi: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczpospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”.

Konwencja jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Normy Konwencji nie są jednak normami krajowymi, chociaż sam traktat jest częścią polskiego porządku prawnego. Obywatele polscy mogą zarówno powoływać się na jej postanowienia przed organami władzy państwowej lub

⁹ O wzajemnym stosunku tych pojęć zob. bliżej: J. N o w a c k i, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 121-122.

samorządowej, jak i skarżyć się na łamanie przez Polskę zobowiązań płynących z tego traktatu do ETPC.

Z reguły przyjmuje się, że Konwencja ma bardzo wysoką, ponadustawową pozycję w hierarchii źródeł prawa. Wynika to z normy kolizyjnej zawartej w art. 91 ust. 2, który stwierdza: „Umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”.

W porównaniu z innymi krajami, Konwencja obowiązuje w Polsce od niedawna (w innych państwach jest to przeciętnie dwadzieścia kilka lat). Jednak moim zdaniem w przypadku Polski nie można posługiwać się wyłącznie kryterium chronologicznym. Zupełnie odmienne wnioski nasuwają się bowiem, jeżeli zostaną wzięte pod uwagę rzeczywiste możliwości podpisania przez Polskę Konwencji. Statut Rady Europy określa krąg podmiotów mogących być członkami organizacji. Są to państwa europejskie, które uznają zasady praworządności i korzystania przez wszystkie podlegające jego jurysdykcji osoby z podstawowych praw i wolności człowieka. Polska te przesłanki spełniła dopiero po zmianie ustroju w 1989 r. Od tamtego momentu do uzyskania statusu członka zwykłego Rady Europy minęły zaledwie dwa lata. Kolejne dwa lata zajęło wprowadzenie Konwencji do polskiego systemu źródeł prawa.

W hierarchii źródeł prawa Konwencja zajmuje wysokie miejsce. Sądy, początkowo najwyższych szczebli, zaczęły obierać jej postanowienia za elementy normatywnych podstaw decyzji. Tendencja ta przenosi się nawet na orzeczenia sądów niższych szczebli¹⁰. Warto również nadmienić, że uchwałą

¹⁰ Za jeden z przykładów może posłużyć orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2001 r. w sprawie z powództwa A. Kwaśniewskiego przeciwko „Życiu”. Sprawa dotyczyła artykułu *Wakacje z agentem*. Sąd uznając zasadność roszczeń powoda, w uzasadnieniu powołał się na art. 10 Konwencji. Stwierdził, że wolność słowa musi być w rozpatrywanym przypadku ograniczona ze względu na prawa innej osoby, a przy tym zastosowane ograniczenia są niezbędne i proporcjonalne do celu. Sprawa nie skończyła się dla dziennikarzy skazaniem na karę pozbawienia wolności lub zapłacenie wysokich kwot pieniężnych. Gazeta ponadto miała opublikować przeprosiny wyłącznie na własnych łamach a nie (tak jak żądał tego powód) we wszystkich mediach. Przeprosiny miały obejmować tylko podanie „nieprawdziwych treści”, nie wyszczególniając tytułu i podpisu pod zdjęciami (www.gazeta.pl/kraj). W wyniku kasacji złożonej przez stronę pozwaną, 14 maja 2003 r. SN postanowił jednak skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. Skład orzekający uznał, że od prawdziwości wyników dochodzenia dziennikarskiego ważniejsza jest rzetelność pracy wykonanej przez dziennikarzy. Rozstrzygnięcie to powieli standardy ochrony praw człowieka wypracowane przez ETPC np. w orzeczeniu z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lingens przeciwko Austrii*, A. 103.

składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) 7 grudnia 1998 r. zauważył potrzebę harmonizacji wykładni prawa krajowego ze standardami ukształtowanymi przez ratyfikowane umowy międzynarodowe. Potrzeba ta wiąże się z dyrektywą ochrony praw jednostki wpływającą z zasady demokratycznego państwa prawa¹¹.

3. TYP STOSOWANIA PRAWA A KONWENCJA PRAW CZŁOWIEKA JAKO ELEMENT NORMATYWNEJ PODSTAWY DECYZJI

Stosowanie prawa w typie sądowym i kierowniczym różni się przede wszystkim statusem podmiotu stosującego prawo i sytuacją decyzyjną. Stosując Konwencję TK, NSA i SN podejmują decyzje w sądowym typie stosowania prawa¹².

Organ podejmujący decyzje w typie sądowym jest niezależny i niezawisły, władza wykonawcza nie ma wpływu na jego decyzje, nie może oceniać merytorycznej działalności sądów. Natomiast organ podejmujący decyzje w typie kierowniczym w pewnym sensie realizuje cele władzy wykonawczej i podlega z tego powodu kontroli – jest więc zainteresowany treścią wydawanego rozstrzygnięcia.

Organ stosujący prawo w typie sądowym z reguły podejmuje decyzje jawnie, w kierowniczym – niejawnie. Postępowanie w typie sądowym inicjuje strona; inicjatywa podjęcia decyzji w typie kierowniczym może należeć do organu. Spory między stronami postępowania rozstrzygają organy stosujące prawo w typie sądowym. Decyzja podjęta w typie sądowym może być kontrolowana przez wyższe instancje sądowe. Decyzja podjęta w typie kierowniczym podlega najpierw kontroli wyższych organów administracyjnych, a dopiero później – ograniczonej zewnętrznej kontroli sądowej NSA¹³.

Z analizy decyzji TK, SN i NSA wynika, że normy porządku Konwencji (znajdujące się w przepisach, orzecznictwie ETPC oraz kryteria pozaprawne, do których odsyła traktat) bywały elementami normatywnej podstawy decyzji podejmowanych przez sądy niższych instancji. SN nie był pierwszym organem, który poszukiwał w Konwencji norm mających wejść w skład norma-

¹¹ Por. FPS 18/98, ONSA 1999, z. 2, poz. 43, s. 78-79.

¹² Por. J. W r ó b l e w s k i, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 9-11; S. W r o n k o w s k a, Z. Z i e m b i ń s k i, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 216-217.

¹³ L. L e s z c z y ń s k i, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze 2001, s. 19-28.

tywnej podstawy decyzji. Natomiast analiza decyzji NSA wskazuje, że kontrolowane decyzje organów administracyjnych najczęściej nie były decyzjami stosowania Konwencji. Przepisy traktatu pojawiały się dopiero na etapie formułowania skargi do NSA. Moim zdaniem taka sytuacja jest pochodną niezawisłości sądów. Składy orzekające podejmują bowiem decyzje samodzielnie, nie są związane żadnymi instrukcjami przełożonych. Sprzyja to dążeniu do jak najpełniejszego ustalenia stanu prawnego i rekonstrukcji norm ze wszystkich możliwych, nawet rzadko stosowanych, źródeł prawa. Natomiast w przypadku politycznego uwikłania organów administracji (do realizacji celów władzy wykonawczej w sferze stosunków wewnętrznych) przede wszystkim właściwe i prostsze w zastosowaniu jest prawo krajowe. Prostota zastosowania polega na tym, że ewentualne kolizje rozstrzyga się co najwyżej na poziomie ustawowym.

Stosowanie przepisów umów międzynarodowych może wiązać się z sięganiem do Konstytucji po reguły kolizyjne. Do stosowania zaś Konstytucji w procesach decyzyjnych organy administracji nie są jeszcze przyzwyczajone – nie istnieje bowiem taka tradycja. Normy kompetencyjne dotyczące organów podejmujących decyzje w typie kierowniczym wskazują, że najczęściej organy te działają na podstawie norm o dość wysokim stopniu szczegółowości. W momencie, gdy normy te wystarczają do rozpatrzenia sprawy, organ nie komplikuje procesu stosowania prawa przez sięganie do norm międzynarodowych. Prawdopodobnie można pokusić się o stwierdzenie, że panuje powszechne przekonanie, iż to judykatura (a nie organy działające w typie kierowniczym) jest właściwa do wyznaczania nowych tendencji w zakresie stosowania prawa.

W rozważaniach na temat pomijania norm porządku Konwencji przy decyzjach podejmowanych w typie kierowniczym nie można abstrahować od sytuacji decyzyjnej. Bardzo często jest to kierowanie bieżącą, techniczną działalnością organu. W takich okolicznościach podejmowanie decyzji na podstawie prawa międzynarodowego mogłoby nabrać nawet groteskowego charakteru.

4. KONWENCJA PRAW CZŁOWIEKA W DECYZJACH STOSOWANIA PRAWA PRZED I PO WEJŚCIU W ŻYCIE KONSTYTUCJI Z 2 KWIETNIA 1997 ROKU

Rozważając proces bezpośredniego stosowania Konwencji, należy stwierdzić, że najczęściej Konwencję ustala się normatywną podstawą decyzji

w sposób bezkolizyjny razem z normami o pochodzeniu krajowym lub/i innymi aktami międzynarodowymi z dziedziny ochrony prawa człowieka. W takich sytuacjach zwykle jest to Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Natomiast kolizje między normami Konwencji a prawem krajowym zdarzają się dość rzadko¹⁴.

W chwili włączania Konwencji do hierarchii źródeł prawa, praktyka sądowa pozwalała na jej stosowanie *per analogiam legis* i *per analogiam iuris*. Wraz ze zmianą Konstytucji wnioskowania te straciły na znaczeniu, ponieważ nowy stan prawny stwarza możliwość bezkolizyjnego i kolizyjnego stosowania traktatu.

Normy Konwencji nieraz stosowano w połączeniu z zastosowaniem orzecznictwa ETPC. Orzecznictwo to bywało jednak jedynym prawno-międzynarodowym elementem normatywnej podstawy decyzji. Zajmowało przy tym pozycję dominującą w procesie stosowania prawa albo tylko „pomocniczą”.

Wskazanie konkretnych spraw rozstrzygniętych przez ETPC wywołuje silniejszy efekt, niż samo stwierdzenie istnienia określonej linii orzecniczej bez podania przykładów, ponieważ interpretacja, którą można sprawdzić u źródła, przemawia mocniej aniżeli ogólne sformułowania. Tendencja sięgania do konkretnych wyroków ETPC silniej zaznaczyła się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych i stawała się coraz bardziej widoczna im bliżej chwili obecnej. Nic też nie wskazuje na to, by miała wkrótce ulec zahamowaniu bądź odwróceniu. Ma bowiem korzystny wpływ na polski porządek prawny. Zachęca inne podmioty stosujące prawo do orzekania na podstawie norm porządku Konwencji.

Upowszechnienie powyższego stylu działania będzie zapewne wywierało skutek w postaci podejmowania decyzji zgodnie ze standardami europejskimi. Moim zdaniem w przyszłości zaowocuje to znacznym spadkiem spraw przed ETPC rozstrzygniętych na niekorzyść państwa polskiego. SN jest świadomy roli, jaką w tym zakresie odgrywa jako jeden z naczelných organów państwa ponoszącego odpowiedzialność wobec swych obywateli przed europejskimi organami ochrony praw człowieka¹⁵. Jako najwyższa instancja sądowa ma ogromny wpływ na ilość skarg i wyniki postępowań przeciwko Polsce prowadzonych przed ETPC. Decyzja, którą SN podejmie nie naruszając Konwencji,

¹⁴ Por. wyrok z dnia 7 maja 1997 r. II CKN 139/97; OSNC 1997, z. 10, poz. 155; wyrok z dnia 27 stycznia 1999 r. K 1/98; *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, C. H. BECK 2000, nr 3; wyrok z dnia 29 marca 2000 r. III RN 96/98; OSNAPiUS 2000, z. 13, poz. 500.

¹⁵ Por. uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 17 stycznia 2001 r. III CZP 49/00; OSNC 2001, z. 4, poz. 53, s. 18-19.

nie da podstawy do skargi – skarga nie zostanie w ogóle złożona bądź ETPC nie nada jej biegu albo rozstrzygnie na niekorzyść skarżącego.

Wzrost znaczenia Konwencji w polskim porządku prawnym jest wzrostem ilościowym i jakościowym, ale nie jest wprost proporcjonalny do upływającego czasu. Tuż po wejściu traktatu do porządku krajowego elementy normatywnej podstawy decyzji pochodzące z porządku Konwencji pełniły rolę pomocniczą, nigdy pierwszoplanową. Później spotyka się decyzje, w których elementy „około konwencyjne” są dominujące, ale w tym samym czasie podejmowano również decyzje, w których elementy te zajmowały słabszą pozycję. Podobnie przedstawia się sytuacja wskaźnika ilościowego. Trzy pierwsze lata po podpisaniu Konwencji charakteryzuje się małą liczbą procesów jej zastosowania. Sytuacja znacznie poprawiła się w latach 1997-1998, ale już w pierwszej połowie 2001 r. w opublikowanym orzecznictwie SN odnaleziono zaledwie jedną, wydaną na początku roku, decyzję zastosowania Konwencji. Spadek ten nie może być jednak podstawą do wyciągania wniosku o słabnięciu pozycji Konwencji w polskim porządku prawnym. Przeczy temu większy udział jakościowy Konwencji w procesach stosowania prawa.

Mimo generalnie rosnącego znaczenia w polskim porządku prawnym, Konwencja wciąż nie jest tak częstym elementem normatywnej podstawy decyzji, jak krajowe normy obejmujące ten sam zakres. Istnieją dwie główne przyczyny opisanego stanu rzeczy:

– od strony merytorycznej – przed rokiem 1997 sądy niechętnie opierały orzeczenia na umowach międzynarodowych, do których nie odsyłały ustawy (tłumacząc, że w Konstytucji nie ma wyraźnego umocowania do podjęcia takiego kroku); od tak rygorystycznego stanowiska zaczęły odchodzić z końcem lat osiemdziesiątych; nową rzeczywistość prawną w tym zakresie kształtuje art. 91 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.; przepis ten ustalił miejsce ratyfikowanych traktatów w polskim systemie prawnym i usunął przeszkodę, na którą powoływały się organy stosujące prawo w celu usprawiedliwienia ograniczenia udziału norm traktatowych w procesach decyzyjnych;

– od strony formalnej – w wielu przypadkach wystarczające unormowania o charakterze krajowym (każde prawo gwarantowane Konwencją jest dobrem chronionym przez polskie ustawodawstwo); normy krajowe są sprawdzane pod kątem zgodności z normą międzynarodową, będącą jednocześnie częścią polskiego systemu prawnego.

Rzadsze stosowanie Konwencji niż prawa krajowego może świadczyć o istnieniu psychicznych oporów przed wykorzystywaniem norm Konwencji jako elementów normatywnej podstawy decyzji. Przyczyn takiego stanu rzeczy należałoby upatrywać w kilku zjawiskach.

Po pierwsze – normy konstytucyjne przyznające pierwszeństwo określonym traktatom oraz nakazujące ich bezpośrednie stosowanie są stosunkowo nowe i stanowią całkowite odwrócenie od tendencji zauważanej w tej dziedzinie przez wiele lat. W konsekwencji praktycy są przyzwyczajeni do stosowania umowy międzynarodowej tylko w przypadkach odesłań ustawowych. Jeżeli nie wykorzystywali Konwencji w procesie stosowania prawa, to wynika to z ich rutyny zawodowej. Wykorzystanie orzecznictwa ETPC jako wskazówki interpretacyjnej było i w dalszym ciągu jest wygodną formą ułatwienia wyrokowania, a formalny brak Konwencji jako elementu normatywnej podstawy decyzji idzie w parze z dotychczasowymi przyzwyczajeniami. Jednak wbrew pozorom opisywana postawa również przyczynia się do propagowania Konwencji. Wnioskowanie jest bowiem następujące: skoro związane z nią orzecznictwo jest bardzo ważną wskazówką interpretacyjną, to w procesie decyzyjnym wręcz wypada zastosować normy samej Konwencji.

Po drugie – osoby z niezbyt bogatym doświadczeniem zawodowym mogą nie ryzykować w ich mniemaniu dość niepewnych posunięć, by decyzja, którą podjęli, nie została zmieniona bądź uchylona przez organ wyższej instancji. Takie zachowanie organu odwoławczego jest przecież dowodem na nieprawidłowości w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. W początkowym okresie funkcjonowania Konwencji w polskim porządku prawnym dobry przykład schodzący z góry był, niestety, jeszcze słabo zauważalnym zjawiskiem.

Po trzecie – grupą osób przyczyniającą się do częstszego stosowania Konwencji są strony postępowania (a zwłaszcza ich pełnomocnicy), gdy wnoszą środki odwoławcze. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w kasacjach rozpatrywanych przez SN. Sędziowie ustosunkowują się do przedkładanych zarzutów. Ponieważ dotyczą one niezgodności interpretacji polskich norm z Konwencją i orzecznictwem ETPC, więc sąd zazwyczaj (bo nie zawsze) zajmuje stanowisko w kwestii możliwości zastosowania norm Konwencji we właśnie rozpatrywanym przypadku. W ten sposób dochodzi do zastosowania norm porządku Konwencji bądź sąd wyraźnie odmawia ich zastosowania.

Wszelkie rozumowania prowadzące do wydania decyzji opierają się przeważnie na przepisach krajowych. Sama Konwencja szanuje porządki prawne państw-stron, wielokrotnie do nich odsyłając wszędzie tam, gdzie jest mowa o „zgodnym z prawem” ograniczaniu jednostki. Akt normatywny prawa krajowego nie podlega więc ocenie jako sprawiedliwy bądź niesłuszny, ocenia się tylko zgodność poczynionych ograniczeń z tymże prawem krajowym. Konwencja ustanawia normy gwarantujące ochronę praw na pewnym minimalnym

poziomie, poniżej którego nie można zejść¹⁶. Już z samej treści umowy wynika, że nie powinna być jedynym punktem odniesienia dla zapadających decyzji. W wewnętrznym porządku prawnym każdego państwa powinny istnieć normy sankcjonujące wyższe standardy i z tego powodu to właśnie one w głównej mierze mają być podstawami normatywnymi w procesach stosowania prawa.

Stosowanie Konwencji często jest łączone ze stosowaniem odpowiednich postanowień Konstytucji. Zjawisko to dotyczy orzecznictwa powstającego od momentu wejścia w życie nowej Konstytucji, która dopuszcza bezpośrednie stosowanie swoich postanowień. W wielu zatem decyzjach sądowych podjętych po tej dacie dwie normy z samego szczytu hierarchii źródeł prawa potwierdzają prawidłowość właśnie opracowywanego rozwiązania. Z uzasadnień orzeczeń wynika, że w zamierzeniach sądów zabieg ten ma spotęgować efekt uwiarygodnienia owej prawidłowości rozstrzygnięcia¹⁷.

„Układ połączenia” bywa też traktowany nieco inaczej. Normy Konstytucji odczytuje się jako zasady prawne. Ich realizacja jest możliwa dzięki temu, że znajdują rozwinięcie w postanowieniach Konwencji. Układ ten jest oczywiście spotykany w orzecznictwie sprzed wejścia w życie nowej Konstytucji. Zjawisko to należy tłumaczyć niedopuszczalnością bezpośredniego stosowania norm najwyższej rangi nawet pod rządami Małej Konstytucji.

Podpieranie się „jednakową linią orzecznictwa ETPC” czy też „standardami europejskimi ustalonymi przez ETPC” było szczególnie charakterystyczne do końca pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych. Wiązało się z rządami Małej Konstytucji. Brakowało w niej jakiegokolwiek normy, która przynajmniej przy korzystnej interpretacji mogłaby wskazywać na możliwość bezpośredniego zastosowania umowy międzynarodowej. Tym bardziej uwaga ta odnosi się do orzecznictwa organu sądowego ustanowionego traktatem. Jednakże skutki transformacji ustrojowej sięgały dalej niż do noweli konstytucyjnej. Najwyższe instancje sądowe oraz TK przede wszystkim musiały orzekać zgodnie z istniejącym stanem prawnym. On zaś wskazywał na stosowanie umów mię-

¹⁶ Por. np. orzeczenie ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, A. 24, § 48-49.

¹⁷ Por. np. postanowienie z dnia 19 stycznia 1998 r. I PZ 54/97; OSNAPiUS 1998, z. 3, poz. 92; uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 1998 r. FPS 18/98; ONSA 1999, z. 2, poz. 43; postanowienie z dnia 29 grudnia 1998 r. I PZ 67/98; OSNAPiUS 1999, z. 2, poz. 65; uchwała z dnia 15 września 1999 r. I KZP 27/99; OSNKW 1999, z. 11-12, poz. 72; uchwała z dnia 9 lutego 2000 r. III CZP 37/99; OSNC 2000, z. 7-8, poz. 125; wyrok z dnia 25 maja 2000 r. I PKN 652/99; OSNAPiUS 2001, z. 23, poz. 688; wyrok z dnia 1 czerwca 2000 r. III RN 64/00; OSNAPiUS 2001, z. 6, poz. 183 i inne.

dzynarodowych *ex proprio vigore* – najsłabsze z możliwych zakotwiczenie w polskim porządku prawnym. Nie nakładało ono na sądy obowiązku stosowania traktatu. Konwencja nie była częścią tego porządku. Nie było też jeszcze dokładnie wiadomo, jaki kształt przybiorą normy nowej konstytucji.

Różnica między znaczeniem umów międzynarodowych przed transformacją ustrojową a późniejszą sytuacją, mimo funkcjonowania tej samej metody implementacji traktatów (wprowadzania norm prawa międzynarodowego do porządku krajowego), jest zauważalna. W moim przekonaniu zaistniała sytuacja jest dowodem na to, że metoda implementacji nie jest czynnikiem determinującym wysoką częstotliwość ich stosowania. Znacznie ważniejszym czynnikiem jest natomiast demokratyczna forma ustroju prawnego. Postawę bardziej przychylną traktatom można było łatwiej zaakceptować w dziedzinie ochrony praw człowieka, ponieważ zgodnie z ideą demokracji należy ich bronić za pomocą każdego legalnego instrumentu. Podkreślano więc nie rodzaj metody, ale to, że Konwencja w ogóle może być stosowana. W połączeniu z charakterem *self-executing norm* dawało to dość silne przesłanki do jej stosowania.

Ponadto dla niektórych składów orzekających wydających decyzje pod rządami nowej Konstytucji kwestia określania wzajemnego stosunku prawa krajowego i międzynarodowego, a szczególnie metod implementacji, miewa drugorzędne znaczenie. Uzasadnienia orzeczeń zawierają wtedy uwagi o abstrahowaniu od „skomplikowanej kwestii wzajemnego stosunku do siebie norm prawa wewnętrznego wchodzącego w skład obowiązującego systemu prawa polskiego oraz norm prawa międzynarodowego”¹⁸ na rzecz rozstrzygnięcia konkretnego problemu.

Moim zdaniem prezentowana postawa w obecnie istniejącym stanie prawnym jest przejawem zachowania zgodnego z zasadą ekonomiki procesowej. Na podstawie norm konstytucyjnych Konwencja nadaje się do bezpośredniego zastosowania. Zagadnienie zostało jasno rozstrzygnięte i dlatego nie ma potrzeby dodatkowego, teoretyczno-prawnego, „usprawiedliwiania” wykorzystania norm porządku Konwencji jako elementu normatywnej podstawy decyzji. Ponadto, ze względu na kompetencje sądów, w ich praktyce należy upatrywać jedynie elementów wspierających poszukiwania odpowiedzi na zagadnienia teoretyczno – prawne, a nie gotowych rozwiązań.

Tym niemniej w części decyzji można znaleźć pewne elementy wskazujące na kształtowanie się stanowiska w zakresie wykorzystanej metody implementacji umów międzynarodowych. Z jednej strony sądy podkreślają możliwość

¹⁸ Wyrok z dnia 28 lipca 1993 r., WRN 91/93; OSNKW 1993, z. 11-12, poz. 73, s. 54.

bezpośredniego stosowania Konwencji. Nie posuwają się jednak dalej, mówiąc np. o adopcji Konwencji. Z drugiej strony kładą nacisk na potwierdzanie zgodności polskich norm z Konwencją. Sędziowie podkreślają, że ratyfikacja umowy międzynarodowej oznacza m.in. zobowiązanie się państwa do poczynienia niezbędnych zmian legislacyjnych w celu doprowadzenia do stanu zgodności prawa krajowego z ratyfikowanym traktatem. Moim zdaniem nie jest to jednak równoznaczne ze wskazaniem na transformację jako metody implementacji Konwencji. Wypowiadając się o metodzie implementacji Konwencji, sędziowie nie mówili bowiem o metodzie transformacji. Nie traktowali też Konwencji jak źródła prawa krajowego, ale uwypuklali jej odrębność wynikającą z międzynarodowego pochodzenia i zgodność norm krajowych z normami Konwencji – „Wymogi [tymczasowego aresztowania – przyp. aut.], co należy jeszcze raz podkreślić, pozostają w zgodności z unormowaniami Konstytucji RP, Europejskiej Konwencji [...] i standardami wynikającymi z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu”¹⁹. „Treść prawa do nauki należy ustalać z uwzględnieniem jego rozumienia w źródłach prawa – międzynarodowych i wewnętrznych”²⁰.

Wszystkie te elementy skłaniają do konkluzji, iż jeżeli pod rządami Konstytucji z 1997 r. sądy w ogóle podejmują się prób rozstrzygania problemów teoretyczno-prawnych, to opowiadają się za którąś z niereceptyjnych metod stosowania umów z dziedziny ochrony praw człowieka. Wykorzystanie metody z tej grupy nie powoduje utraty międzynarodowego charakteru norm traktatu i przekształcenia ich w prawo krajowe.

W mojej ocenie najważniejszy pozostaje jednak fakt, iż przenikanie Konwencji do świadomości prawnej uczestników procesu stosowania prawa jest zjawiskiem wielokierunkowym. Z pozoru może się wydawać, iż schemat jest bardzo prosty. Nowa Konstytucja pozwala i zobowiązuje do bezpośredniego stosowania samowykonalnych ratyfikowanych umów międzynarodowych. Najszybciej z tej możliwości zaczynają korzystać organy najwyższych szczebli – SN, NSA a także TK. Za ich przykładem podąża sądownictwo powszechne. Strony postępowania po prostu przyjmują do świadomości działanie sądu. Tymczasem w rzeczywistości to właśnie strony mogą inicjować pojawienie się Konwencji w konkretnym procesie stosowania prawa, a przez to również ogólnie szerszy udział tej umowy międzynarodowej w obrocie prawnym.

¹⁹ Por. np. uchwałę z dnia 15 września 1999 r. I KZP 27/99; OSNKW 1999, z. 11-12, poz. 72, s. 61.

²⁰ Wyrok z dnia 25 maja 2000 r. I PKN 652/99; OSNAPiUS 2001, z. 23, poz. 688, s. 1079.

BIBLIOGRAFIA

- L e s z c z y ń s k i L., Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Zakamycze 2001, s. 19-28.
- N o w a c k i J., Analogia legis, Warszawa 1966, s. 121-122.
- R o z m a r y n S., Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych, „Państwo i Prawo” 1962, nr 12, s. 12.
- S k u b i s z e w s k i K., Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL, „Państwo i Prawo” 1981, z. 7, s. 16.
- S k u b i s z e w s k i K., Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL, „Państwo i Prawo” 1981, z. 7, s. 19.
- W r ó b l e w s k i J., Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1988, s. 9-11.
- W r o n k o w s k a S., Z i e m b i ń s k i Z., Zarys teorii prawa, Poznań 2001, s. 216-217.
- W y r o z z u m s k a A., Metody wprowadzania prawa międzynarodowego w porządek krajowy, w: Miejsce traktatów w porządku prawnym PRL, red. R. Sonnenfeld-Tomporek, Łódź 1989, s. 47.
- Orzeczenie ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, A. 24, § 48-49.
- Orzeczenie ETPC z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie Lingens przeciwko Austrii, A. 103.
- Postanowienie z dnia 25 sierpnia 1987 r.; I PRZ 8/87; OSNCP 1987, z. 12, poz. 199, s. 42.
- Orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r. K 14/91; OTK 1992 cz. I, poz. 7.
- Orzeczenie z dnia 20 października 1992 r. K 1/92; OTK 1992, cz. II, poz. 23.
- Wyrok z dnia 28 lipca 1993 r. WRN 91/93 OSNKW 1993, z. 11-12, poz. 73, s. 54.
- Uchwała z dnia 30 listopada 1994 r. W 10/94; OTK 1994, cz. II poz. 48, s. 241.
- Uchwała z dnia 19 lutego 1997 r. III KZP 37/96 OSNKW 1997, z. 3-4, poz. 21, s. 35-36.
- Wyrok z dnia 7 maja 1997 r. II CKN 139/97; OSNC 1997, z. 10, poz. 155.
- Postanowienie z dnia 19 stycznia 1998 r. I PZ 54/97; OSNAPiUS 1998, z. 3, poz. 92.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 7 grudnia 1998 r. FPS 18/98, ONSA 1999, z. 2, poz. 43, s. 78-79.
- Postanowienie z dnia 29 grudnia 1998 r. I PZ 67/98; OSNAPiUS 1999, z. 2, poz. 65.
- Wyrok z dnia 27 stycznia 1999 r. K 1/98; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, C. H. BECK 2000, nr 3.
- Uchwała z dnia 15 września 1999 r. I KZP 27/99; OSNKW 1999, z. 11-12, poz. 72, s. 61.
- Uchwała z dnia 9 lutego 2000 r. III CZP 37/99; OSNC 2000, z. 7-8, poz. 125.
- Wyrok z dnia 29 marca 2000 r. III RN 96/98; OSNAPiUS 2000, z. 13, poz. 500.
- Wyrok z dnia 25 maja 2000 r. I PKN 652/99; OSNAPiUS 2001, z. 23, poz. 688, s. 1079.
- Wyrok z dnia 1 czerwca 2000 r. III RN 64/00; OSNAPiUS 2001, z. 6, poz. 183.
- Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 stycznia 2001 r. III CZP 49/00; OSNC 2001, z. 4, poz. 53, s. 18-19.
- www.gazeta.pl/kraj

THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND
AND THE PROCESS OF APPLYING THE CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

S u m m a r y

The Convention on Human Rights was ratified in 1993. A very strict approach to the possibility of involving international agreements in the process of applying law was changing. At first this resulted in a prudent attitude towards the Convention as a possible normative basis of a decision. The situation considerably changed in 1997 when the Polish Constitution came into force. According to the Constitution the Convention is applied directly. Share of the Convention in the process of applying law has been increasing since 1997. The Supreme Court, the Constitutional Tribunal and the Head Administrative Court give priority to the Convention and don't apply rules, which are incompatible with it. The significance of the Convention can be easily noticed in the consecutive stages of process of applying law. The practice shows that it becomes a normative basis as a result of conflicting or non-conflicting way of establishing a normative basis.

Słowa kluczowe: Konwencja Praw Człowieka, proces stosowania prawa.

Key words: Convention on Human Rights, applying of law.