

*Piotr Daranowski**

ZASADA „RZĄDÓW (MIĘDZYNARODOWEGO) PRAWA” W POLSCE – ZNAK KSZTAŁTUJĄCEJ SIĘ DEMOKRACJI¹

Jest dla mnie wielkim honorem być gościem Katolickiego Uniwersytetu w Santiago de Chile i móc zabrać głos na dzisiejszej sesji.

Panie, Panowie, pozwólcie, że na wstępie, dodam jeszcze kilka słów o sobie.

Przedmiotem moich badań naukowych jest prawo międzynarodowe publiczne. Jestem również członkiem związku zawodowego „Solidarność” od chwili jego powstania do chwili obecnej. Jestem wreszcie Polakiem, członkiem polskiej społeczności narodowej, jednej z wielu w Europie Środkowej i Wschodniej, jakie uczestniczą w procesie odbudowy demokratycznego porządku, po latach sowieckiej dominacji. Te okoliczności łącznie określają perspektywę moich dzisiejszych rozważań.

Zaczynam od opisu dwóch zdarzeń, które miały miejsce w 1980 i 1981 roku w moim kraju. Zdarzenia te zdeterminowały, moim zdaniem, bieg nie

* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Wystąpienie na konferencji organizowanej przez Centrum Studiów Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu w Santiago de Chile i Ambasadę Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Chile zatytułowanej „Transiciones Políticas Y Economicas de Chile Y Polonia: Experiencias Compartidas” (3.09.2009). Miejsce konferencji Katolicki Uniwersytet w Santiago de Chile.

tylko europejskiej historii. Częstkowe podsumowanie jej biegu, pozwala dzisiaj tak właśnie zatytułować moje wystąpienie.

W sierpniu 1980 roku powstaje „Solidarność”. We wrześniu 1980 roku, gdy narastał społeczny nacisk na zarejestrowanie związku zawodowego „Solidarność”, a tzw. władza ludowa odmawiała jego zarejestrowania, zapukał do drzwi mojej uniwersyteckiej katedry człowiek poszukujący odpowiedzi na proste pytanie. Dlaczego władza nie honoruje danego przez siebie słowa? Dlaczego nie honoruje zaciągniętego przez siebie zobowiązania? Dlaczego władza nie przestrzega konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych ratyfikowanej przez Polskę w 1957 roku². Ściślej, art. 2. stanowiącego „Pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do statutów.” Nacisk społeczny, jak i godna, i zgodna z nakazami konwencji postawa sędziów Sądu Najwyższego (SN)³ sprawiła, że Związek został ostatecznie, decyzją SN, zarejestrowany 10 listopada 1980 roku, po wcześniejszej odmowie uczynienia tego przez sąd niższej instancji. Dziesięć milionów jego członków odkryło w chwili rejestracji związku, w najbardziej dosłowny i głęboki sposób, sens i praktyczne znaczenie zasady „rule of law”⁴. Decyzja SN wskazywała m.in., jako podstawę podjętej decyzji o rejestracji Związku – art. 2 konwencji nr 87.

² Dz.U. z 1958, nr 29, poz. 125.

³ Zob. <http://archsol.pl/pliki/SN10.doc>

⁴ Członkowie Związku skłaniali się faktycznie ku rozumieniu zasady rządów prawa w sposób ściśle formalny. To podejście skupia swoją uwagę na cechach reguł, procedurach ich tworzenia, jak i wprowadzania w życie. Zob. M. D. Welton, *Islam, The West, and The Rule of Law*, 19 Pace International Law Review (2007), s. 175–176. Autor charakteryzuje to podejście w sposób następujący – „Często opisywane jako *formal legality* (...) utrzymuje ono, że zasada rządów prawa oznacza, że reguły oraz procedury, które służą ich ustanowieniu, zmianie, jak i wprowadzaniu w życie, powinny posiadać pewne cechy, szczególnie zaś: powinny być jasne, oczekiwane, stabilne i podane do powszechnej wiadomości; ich stanowienie powinno być czynione wg jasnych i stabilnych reguł; powinno zabezpieczać dostępność do sądów; podstawowe reguły uczciwego procesu; wreszcie określać zakres kompetencji organów wymiaru sprawiedliwości. To są cechy tak reguł prawa jak i procedur, które pozwalają ludziom planować przyszłość z racjonalną gwarancją tego, iż reguły ruchu drogowego nie zostaną nagle i tajemniczo zmienione. Nie są one łączone z demokracją, sprawiedliwością czy też prawami człowieka. To zasadniczo proceduralne zatem, nie materialne podejście do zasady rządów prawa.”

Znając sens zasady „*rule of law*”, tym silniej i boleśniej odczuliśmy – niezgodną z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych – decyzję o wprowadzeniu przez władzę stanu wojennego. Uczyniono to dekretem – Rady Państwa – kolektywnego Prezydenta – 13 grudnia 1981 roku. Szczególne oburzenie społeczne wywoływały decyzje sądów skazujących oskarżonych o organizowanie w dniu 13 grudnia 1981 akcji strajkowych, w proteście przeciwko wprowadzeniu stanu wojennego⁵. Zauważyć bowiem należy, że dekret o stanie wojennym został opublikowany w Dzienniku Urzędowym (Dzienniku Ustaw nr 29, poz. 154) z datą 14 grudnia 1981. Druk Dziennika Urzędowego rozpoczęto jednak trzy dni później 17 grudnia, a ukończono 18 grudnia. Do niektórych sądów Dziennik trafił dopiero na początku stycznia. Sędziowie orzekający na podstawie dekretu Rady Państwa o stanie wojennym mieli zatem świadomość, że stosują przepisy retroaktywne, naruszając zasadę *lex retro non agit*. Wiedzieli bowiem, kiedy wszedł w życie dekret o stanie wojennym. Wiedzieli także, że bezwzględny nakaz honorowania zasady *lex retro non agit* przewiduje wiążący Polskę, a ratyfikowany w 1976 roku, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 15). Mając tego świadomość skazali na kary pozbawienia wolności 1685 osób⁶.

Te oba zdarzenia były – powtórzmy – znakomitą lekcją dla polskiego społeczeństwa o zasadzie „*rule of law*” i jej roli. Koniecznego udziału regulacji międzynarodowych, obok prawa krajowego, w określaniu jej istoty. Jej fundamentalnego znaczenia w takim właśnie wymiarze dla normowaniu społecznych relacji, jak i skutków jej lekceważenia. Były również okazją odnotowania niespójnej praktyki sądów. Uznania zatem pełnej skuteczności normy konwencji MOP w chwili rejestracji NZSS „Solidarność” i nie odniesienia się do normy Międzynarodowego Paktu w chwili osądzania na kary pozbawienia wolności osób za działalność strajkową w dniu wprowadzenia stanu wojennego 13 grudnia 1981. Ta biegunowo różna reakcja sądów – pomijając kontekst polityczny – tłumaczona była brakiem wskazania w Konstytucji miejsca prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym. Konstytucja rzeczywiście nie zawierała śladu przepisów pozwalających wnosić o stosowaniu prawa międzynarodowego, w tym konwencji międzynarodowych, w polskim porządku prawnym. Nie pozwalała również

⁵ Zob. <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12100649790.pdf>

⁶ Do 3 lat pozbawienia wolności – 541 osób; na 3 lata pozbawienia wolności – 118 osób; powyżej 3 lat a poniżej 5 lat pozbawienia wolności – 49 osób; na 5 lat pozbawienia wolności – 5 osób; powyżej 5 lat a poniżej 8 lat pozbawienia wolności – 8 osób.

na wskazanie mechanizmu translacji, transformacji norm traktatowych na normy wewnętrznych aktów prawnych.

W sytuacji milczenia konstytucji, większość doktryny uważała jednak, że umowy międzynarodowe nie wymagają co do zasady zabiegu translacji, transformacji, bowiem obowiązują one w PRL *ex proprio vigore*⁷. W dominującej opinii nauki prawa międzynarodowego, umowy ratyfikowane z chwilą opublikowania w Dzienniku Urzędowym („Dzienniku Ustaw”) stawały się częścią polskiego porządku prawnego oraz miały priorytet w razie konfliktu z przepisami prawa wewnętrznego. Reprezentowany był jednak również pogląd, że w razie konfliktu normy traktatowej z normą prawa wewnętrznego, ta ostatnia ma pierwszeństwo, ponieważ traktat nie jest źródłem prawa polskiego⁸.

Problem miejsca prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym stał się, po 1981 roku ważnym, odnotowanym w debacie publicznej, problemem politycznym. Był istotnym elementem sporu toczącego pomiędzy rządzącymi a opozycją. Sporu, który – w świetle doktrynalnych opinii – eksponował zarzut lekceważenia przez autorytarną władzę zasady „*rule of law*” i opisanych umowami międzynarodowymi – podstawowych standardów praw i wolności obywateli. Był, obok innych, przyczyną coraz bardziej stanowczo stawianego, u schyłku lat osiemdziesiątych, pytania o kształt rządów w państwie.

Możliwość udzielenia praktycznej na nie odpowiedzi, zgodnie z wolą Narodu, nastąpiła w roku 1989. To był rok narodzin Trzeciej Rzeczypospolitej⁹, czas inicjacji zmiany ustroju. Było to podjęcie procesu odchodzenia od rządów autorytarnych ku rządów demokracji przedstawicielskiej¹⁰ i podjęcie kroków prowadzących do rzeczywistego szanowania praw podstawowych, rządów prawa, istotną miarą których jest respektowanie w toku ich realizacji, zaciągniętych przez RP międzynarodowych zobowiązań.

⁷ S. R o z m a r y n, *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych (The Effectiveness of the International Treaties of the Polish People's Republic in Internal Relations)*, 12 „Państwo i Prawo” (1962).

⁸ 1992.06.12; uchwała SN; sygn. III CZP 48/92, publ. OSNC 1992/10/179/.

⁹ Zob. przypis 13.

¹⁰ Zob. M. F r e e m a n, *Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism*, 12 Pace International Law Review (2000).

Proces ten odbywał się – w płaszczyźnie normatywnej (tę analizuję) – etapami i w treści swej odzwierciedlał również proces budowy, koniecznej dla okresu politycznego przełomu, tkanki *transitional justice*¹¹.

Pierwszym zatem etapem była instytucjonalna zmiana przewidziana nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 roku¹². Nowela likwidowała Radę Państwa, organ kolektywnego prezydenta i przywracała instytucję Prezydenta. To nie zmieniało jeszcze ustroju, aczkolwiek miało duże znaczenie z uwagi na kontekst społeczno-polityczny, w jakim się dokonywało. Uzupełniało zmiany instytucjonalne, istotne z punktu naszych rozważań, sformułowanie nowelą obowiązku konsultowania przez Prezydenta z parlamentem umów, które ratyfikuje¹³. Obie zmiany były oczywistym nawiązaniem do instytucji II Rzeczypospolitej¹⁴, przewidzianych zapisami polskich konstytucji z 1921 i z 1935 roku. Obie konstytucje wymagały zgody Parlamentu na najważniejsze – wskazane konstytucją – traktatowe decyzje Prezydenta Rzeczypospolitej. Ta zmiana otwierała możliwość interpretowania faktu opublikowania w Dzienniku Urzędowym dokumentu ratyfikacyjnego, ustawy Parlamentu wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy oraz tekstu umowy za akt transformacji umowy w ustawę. Tak bowiem kwalifikowały taką sekwencję zachowań sądy okresu międzywojennego, nadając w ten właśnie sposób umowom ratyfikowanym skuteczność w polskim porządku prawnym¹⁵.

¹¹ Zob. *Transnational Justice in the Twenty-First Century, Beyond Truth versus Justice* (ed. By Naomi Roht-Arriaza and Javier Mariezcurrena), Cambridge University Press 2006, s. 2; zob. też *“The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies”*, Report of the Secretary General, S/2004/616, (23 August 2004), par. 6; zob. też <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10829975041revised-boraine-ottawa-2004.pdf>

¹² Dz. U. z 1989, nr 19 poz. 101.

¹³ Art. 32g. 1. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe. 2. „Ratyfikacja umów międzynarodowych pociągających za sobą znaczne obciążenie finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga uprzedniej zgody Sejmu.”

¹⁴ Nazwa podkreśla ciągłość z I Rzeczypospolitą (1454–1795), zlikwidowaną traktatami rozbiorowymi zawartymi pomiędzy Austrią, Prusami i Rosją w drugiej połowie XVIII wieku (1773–1795). Za formalny początek II Rzeczypospolitej przyjmuje się 11 listopada 1918 roku. Wycofanie uznania dyplomatycznego dla Rządu RP na uchodźctwie przez Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone 6 lipca 1945 roku i w konsekwencji przez pozostałe kraje uważać należy za faktyczny koniec prawnomiędzynarodowy II Rzeczypospolitej. Przyjmuje się, że zmiana konstytucji (29.12.1989) i jej wejście w życie, 31.12.1989 roku, zapoczątkowało powstanie III Rzeczypospolitej.

¹⁵ Np. „Traktat będąc ratyfikowany i będąc należycie opublikowany [...] stał się aktem ustawodawczym, który ma moc obowiązującą w stosunkach wewnętrznych państwa” – wyrok SN, 14.12.1928, publ. *Przegląd Prawa i Administracji* 1930, s. 476; „Konkordat ze Stolicą Apostolską, ratyfikowany przez władze zgodnie z przepisami Konstytucji i ogło-

Etapem drugim były pierwsze w obozie państw socjalistycznych wolne wybory izby wyższej i częściowo wolne izby niższej polskiego Parlamentu, jakie miały miejsce 4 czerwca 1989 roku. Absolutne zwycięstwo rekomendowanych przez NZSS „Solidarność” kandydatów do obu izb Parlamentu prowadziło nieuchronnie do etapu trzeciego.

Etapem trzecim była zmiana ustrojowa. Uczyniła to ustawa konstytucyjna z 29 grudnia 1989 roku¹⁶. Ustawa wskazała na zbiór podstawowych idei, wartości przywracanego, demokratycznego porządku Rzeczypospolitej. Odzwierciedlały je podstawowe zasady ustroju politycznego. Otwierała ich katalog zasada stanowiąca, iż „Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Ten zapis wraz z wcześniejszą regulacją konstytucyjną sprawił, że rodząca się władza demokratyczna we wszystkich swych wymiarach, przyjęła bez wahań, iż zasada „*rule of law*” w RP obejmuje nakazy międzynarodowych umów¹⁷. Jakkolwiek szczegółowe ich miejsce w porządku prawnym określić miała dopiero przyszła konstytucja, orzecznictwo sądów naczelnych, w tym SN, przyjęło, iż ratyfikacja umów przez Prezydenta RP pod rządami nowego, demokratycznego porządku konstytucyjnego „oznacza transformację traktatu w prawo krajowe o randze ustawowej”¹⁸. Sąd Najwyższy zatem, mając na uwadze treść przyjętych zmian konstytucyjnych, nawiązał do praktyki sądów okresu Polski międzywojennej.

Praktyka stosowania prawa w porządku prawnym Trzeciej Rzeczypospolitej, określonym ustawą konstytucyjną z 29 grudnia 1989 roku, dawała świadectwo rzetelności w aplikowaniu i rozwijaniu zasady demokratycznego państwa prawnego. Potwierdzeniem tego było przyjęcie Polski do Rady

szony w Dzienniku Ustaw jest nie tylko układem międzynarodowym, lecz ustawą mającą moc obowiązującą w stosunkach wewnętrznych /1929.10.23; wyrok SN, 23.10.1929, publ. Przegląd Prawa i Administracji 1930, s. 1.

¹⁶Dz. U. z 1995, nr 75 poz. 444. zob. J. C i e m n i e w s k i, *The Constitutional Amendment Act of 29 December 1989 (Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.)*, „Przegląd Sejmowy” (The Sejm Review), 2009, vol. 17, s. 27–46; zob. <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/cgi-bin/getdoc.cgi?09PLAAAA06538>

¹⁷Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [wprowadzenie Lech Falandysz], Warszawa 1997, s. 17.

¹⁸/1992.06.12; uchwała SN; sygn. III CZP 48/92, publ. OSNC 1992/10/179/; Zob. też /2005.06.21; wyrok SN; sygn. II PK 320/04, publ. OSNP 2006/3–4/50/. Zob. też. Z. K ę d z i a, *The Place of Human Rights Treaties in the Polish Legal Order*, 2 European Journal of International Law (EJIL), s. 135–137.

Europy w 1991 roku¹⁹, podpisanie Układu stowarzyszenia RP z WE²⁰ i rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych do UE w 1994. Zwrócić należy uwagę, że statuty obu Organizacji wymagały od państw ubiegających się o członkostwo spełnienia, w chwili składania aplikacji o przyjęcie, jasno wskazanych (ak-sjologicznych) kryteriów – poszanowania „(...) zasad wolności, demokracji, (...) praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego” (art. 6.1. Traktatu o Unii Europejskiej)²¹.

Zwieńczenie wszakże – w płaszczyźnie normatywnej – oczekiwanych od kształtującego się porządku demokratycznego zmian, w tym określenia miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym, nastąpiło dopiero z chwilą przyjęcia konstytucji RP 2 kwietnia 1997 roku²².

Dokonajmy zatem krótkiego oglądu interesujących nas postanowień nowej konstytucji określających znamiona „*rule of (international) law*” w RP.

Zauważmy na wstępie, że rozdz. I Konstytucji obejmujący katalog zasad opisujących podstawowe wartości demokratycznego porządku, powtarzając w art. 2 zasadę, iż „Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, ‘uzupełnił’ ją o zasadę (art. 9) stanowiącą, iż „Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.”

Niezależnie od generalnego przesłania art. 9, iż „wszystkie akty prawa wewnętrznego winny być zgodne z całym prawem międzynarodowym rozumianym szeroko, a nie tylko umowami międzynarodowymi”²³, art. 9 podkreśla w praktycznym swoim wymiarze, iż Parlament w toku swej działalności ustawodawczej związany jest treścią – głównego strumienia zobowiązań Rzeczpospolitej – wpływających z ratyfikowanych przez nią

¹⁹ Statut Rady Europy – Art. 3 „Każdy Członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; [...] – Dz.U. z 1994, nr 118, poz. 565 – W następstwie przystąpienia do Rady Europy, Polska ratyfikowała – Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Dz.U. z 1993, nr 61, poz. 282.

²⁰ Dz.U. z 1992 r, nr 60, poz. 302.

²¹ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>

²² Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483; http://www.poland.pl/info/information_about_poland/constitution.htm Zob. też. V. S. Vereshchetin, *New Constitutions and the Old Problem of the Relationship between International Law and National Law*, 7 EJIL (1996), s. 29–41.

²³ Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej, Komentarz, red. Wiesław Skrzydło, Zakamycze 1999, s. 17. Konstytucje Rzeczpospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP [red. J. Boć], Wrocław 1998, s. 33.

umów międzynarodowych, w tym także dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela. Uchwalane przez Parlament ustawy muszą być zatem zgodne z zawartymi umowami.

Dalsze zapisy konstytucji podkreślają wszakże, że mechanizmu wykonywania zobowiązań ratyfikowanych umów nie wyczerpuje zabieg translacji zobowiązań traktatowych na język i formę krajowego aktu prawnego – ustawy.

Doświadczenie autorytarnej przeszłości skłaniało przygotowujących nową konstytucję, a tendencję tę i przekonanie odnotowywał także SN przed jej przyjęciem²⁴, aby najważniejsze dla RP umowy międzynarodowe, a więc umowy ratyfikowane były samodzielnym, autonomicznym źródłem prawa krajowego²⁵. Doświadczenie to ugruntowało również przekonanie, iż w hierarchii źródeł prawa umowy te powinny znaleźć się wyżej od ustawy. Ta wizja samodzielnej i dominującej, wobec innych niż Konstytucja, aktów prawa wewnętrznego, pozycji ratyfikowanych umów była pochodną, zarówno utrwalonego w polskiej opinii publicznej autorytetu międzynarodowych regulacji, jak i dostrzegania ich operacyjnej (sądowej) właściwości. Ściślej, przekonania o samowystępnym charakterze wielu ich norm, szczególnie zaś tych, stanowiących o prawach i wolnościach obywatelskich.

Mogę potwierdzić, że miarą utrwalania demokratycznego porządku dla wielu środowisk, także prawniczych, było takie właśnie unormowanie ich pozycji w Konstytucji. Tak też się stało.

Konstytucja kwalifikując ratyfikowane umowy międzynarodowe – obok Konstytucji, ustaw i przepisów wykonawczych do ustaw (rozporządzeń) – jako źródło prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej (art. 87) – czyni je zatem samodzielnym i autonomicznym źródłem prawa²⁶. Ustawodawca konstytucyjny dokonuje zatem, mając na uwadze podstawowe techniki wprowadzania zobowiązań międzynarodowych w obręb krajowych porządków prawnych, aktu *inkorporacji* ratyfikowanych umów.

Krąg umów ratyfikowanych w zasadniczym swym wymiarze pozostaje w relacji zwierzchności (pierwszeństwa) wobec ustaw. Ta zwierzchność dotyczy umów ratyfikowanych za zgodą Parlamentu²⁷. Ten zaś zbiór, opi-

²⁴ Zob. /1992.06.12; uchwała SN; sygn. III CZP 48/92, publ. OSNC 1992/10/179/.

²⁵ Por. Kędz i a, jw., s. 138.

²⁶ Art. 87.1. „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”.

²⁷ Art. 91.2 „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.”

sany szczegółowo Konstytucją (art. 89.1), jest bardzo szeroki. Należą do niego umowy dotyczące: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych; 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji; 3). członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej; 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; 5) spraw uregulowanych w ustawie, lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Można łatwo zauważyć, że o skali uzgodnień decyzji ratyfikacyjnych z Parlamentem decyduje, z całym szacunkiem dla wcześniejszych wyliczeń, kategoria traktatów opisana w pkt. 5. Ilość umów ratyfikowanych, nie objętych powyższym zbiorem, jakkolwiek ważnych, jest w praktyce ratyfikacyjnej niewielka.

Zauważmy jeszcze, mając na uwadze pozycję ratyfikowanych umów za zgodą Parlamentu, że Konstytucja normując kompetencje Trybunału Konstytucyjnego poddała jego kontroli zgodność zawieranych umów z Konstytucją, ale także zgodność ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi w ten właśnie sposób.

Ratyfikowane umowy stają się „częścią krajowego porządku prawnego” z chwilą opublikowania w Dzienniku Urzędowym RP (art. 91.1). Z tą chwilą wzbogacają – jeśli mają samowykonalną naturę – paletę norm, których aplikowanie jest obowiązkiem sądu, jak i każdego innego organu stosującego prawo²⁸.

Jeśli tylko ograniczyć naszą uwagę do praw człowieka i obywatela – refleksja nad ochroną, których w Polsce jest, jak wspomniałem, pierwotną przyczyną mego wystąpienia – to przekonanie o takiej właśnie naturze norm traktatowych praw człowieka dotyczących, wyraził SN 15 czerwca 1993 roku stwierdzając, iż „(...) jest oczywiste, że przystąpienie kraju do konwencji, której przedmiotem są prawa człowieka, nie może mieć innego celu niż jej bezpośrednie zastosowanie w wewnętrznym obrocie prawnym, nie zaś uzależnienie takiego stosowania od oceny lub uznania krajowych organów.”

Problemu aplikowania „rule of (international) law” w polskim porządku prawnym nie wyczerpuje oczywiście wątek umów ratyfikowanych i bezpośredniej skuteczności – *toutes proportions gardees* – wszak jedynie cząstki ich postanowień, choć niezwykle istotnych, gdy mieć na uwadze wagę praw i wolności człowieka i obywatela. Proces aplikowania „rule of (inter-

²⁸ Art. 91.1 „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.”

national) law” w polskim porządku prawnym czyniony jest także w mniej spektakularnym, a bardzo żmudnym przygotowywaniem wielu krajowych aktów prawnych – ustaw, które materializują traktatowe postanowienia. W ten wyłącznie sposób wprowadza się do prawa polskiego postanowienia umów zawieranych w inny niż ratyfikacja sposób, a także niesamowytym normy umów ratyfikowanych. Proces jej aplikowania dotyczy także uchwał organizacji międzynarodowych, których to znamiona precyzyjnie określa Konstytucja.

Proces jej aplikowania wyraża nie tylko akt samodzielności umów ratyfikowanych czy parlamentarny trud przygotowania ustaw wykonujących umowne zobowiązania. Jej wyrazem jest także płynący z art. 9 – niezależnie od zakresu przeniesienia zobowiązań ratyfikowanych, jak i nieratyfikowanych traktatów w tkankę prawa krajowego, a więc także w przypadku ich zwłoki w ich przenoszeniu – „obowiązek sądu podjęcia próby dokonania wykładni przychylniej prawu międzynarodowemu, tj. takiej interpretacji wewnętrznego prawa polskiego, która zapewnia w jak największym stopniu jego zgodność z treścią prawa międzynarodowego”²⁹. Tych kwestii nie rozwijam.

Skupienie uwagi na umowach ratyfikowanych, ich roli w kształtowaniu porządku prawnego w Polsce na przestrzeni ostatnich 30 lat, akcentuje w sposób szczególnie wyrazisty – w płaszczyźnie normatywnej ale i praktycznej – drogę jaką przebyliśmy, docierając – dzięki Bogu – do trudu budowania porządku demokratycznego w Polsce.

Dla ‘uspokojenia’ tych, którzy odnotują, że tak wyrazisty status umów ratyfikowanych przez Prezydenta za zgodą Parlamentu uzyskują traktaty ratyfikowane po wejściu w życie konstytucji, pragnę poinformować, że nowa Konstytucja stanowi o statusie traktatów ratyfikowanych przed jej wejściem w życie bardzo jasno. Zatem traktaty ratyfikowane i opublikowane w Dzienniku Urzędowym przed jej wejściem w życie, jeżeli należą do kręgu umów wymagających na ratyfikację zgody Parlamentu, posiadają status, o którym była mowa³⁰. Tą uwagą mógłbym zakończyć swoje wystąpienie.

²⁹ Zob. też /1999.08.26; wyrok NSA; sygn. V SA 708/99, publ. OSP 2000/9/134.

³⁰ Art. 241.1. „Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.”

Zamykając je, chcę się jednak podzielić jeszcze jedną refleksją. Refleksją, która – z pełnym szacunkiem do uczynionej dziś prezentacji – jest moją osobistą perspektywą przebytej drogi. Ta refleksja pojawiła się kilka miesięcy temu. Otóż na seminarium magisterskim kończącym ten typ zajęć w bieżącym roku akademickim moja studentka referowała problem „Swobody wypowiedzi w kontekście dyskusji politycznej na tle standardów polskich i europejskich”. Gdy przyszło do podsumowania bardzo dobrej prezentacji, uzmysłowiłem sobie, że sam analizowałem standardy ochrony praw człowieka stanowiące Europejską konwencją o prawach człowieka i wolnościach podstawowych w połowie lat 80. analizując egzotyczne, pochodzące z innego świata, nie pozostające w żadnym związku z rzeczywistością PRL, orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W 2009 studentka moja dokonała wyczerpującej analizy nie tylko orzecznictwa Trybunału i oceniających je opinii doktryny, lecz również regulacji polskich i zbioru orzeczeń polskich sądów, z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego włącznie, mówiąc o rzeczywistym rutynowym wymiarze spełniania się wskazanej międzynarodową umową wolności w Polsce.

Piotr Daranowski

**„THE RULE OF (INTERNATIONAL) LAW” IN POLAND – THE SIGN
OF GROWING DEMOCRACY**

(Summary)

This is the text of a lecture delivered at the conference on „Transiciones Politicas Y Economicas de Chile Y Polonia: Experiencias Compartidas” organized by the International Studies Centre of the Catholic University in Santiago de Chile and by the Embassy of the Republic of Poland in (the Republic of) Chile (03.09.2009). The lecture outlines the process of political changes since foundation of NSZZ Solidarność (the Independent Self-Governing Trade Union Solidarity) in 1980 till 1989 when Poland regained its independence, accompanied by the process of the struggle for ‘the rule of law’ and than – after 1989 – of the development and consolidation of the ‘rule of law’ in the Third Republic of Poland. The ‘rule of law’, whose important dimension was – and after 1989 still is – the inclusion of ratified treaties to the catalogue of the sources of universally binding law of the Republic of Poland. This position of ratified treaties and their superiority over statutes were legitimized *expressis verbis* by the principles of the Constitution of the Republic of Poland adopted in 1997. This constitutional solution and its practical implementation provide a substantial evidence of the development of a democratic order in the Republic of Poland.