

*Michał Domagała*

## KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Z istoty konstytucji, jako ustawy zasadniczej wyposażonej w najwyższą moc prawną, wynika potrzeba zgodności z jej postanowieniami wszystkich innych aktów normatywnych obowiązujących w systemie prawnym danego państwa. Dotyczy to więc zarówno ustaw i dekretów z mocą ustawy, jak również innych aktów normatywnych wydawanych przez naczelne, centralne i terenowe organy państwowe. Realizacja zasady niesprzeczności norm prawnych, zwłaszcza znajdujących się na różnych szczeblach w hierarchii systemu prawa, ma zasadnicze znaczenie dla ochrony praworządności w dziedzinie prawotwórstwa. Dlatego też istotnego znaczenia nabiera skuteczna kontrola zgodności aktów niższego rzędu z aktami nadrzędnymi.

W teorii oraz w praktyce konstytucyjnej występuje także problem badania zgodności umów międzynarodowych z konstytucją. Czy możliwe jest wykonywanie kontroli konstytucyjności w tym zakresie?

Jeżeli chodzi o miejsce umów międzynarodowych w systemie prawnym danego państwa, to jest to problem sporny zarówno w doktrynie prawa, jak i w praktyce organów orzekających. W państwach, które uznają prymat prawa wewnętrznego nad międzynarodowym powinna istnieć kontrola zgodności umów międzynarodowych z konstytucją. Najczęściej uważa się, że ranga umowy międzynarodowej jest równa ustawie zwykłej. Pomijając problem stosunku umów do ustawy, nie ulega wątpliwości, że umowy międzynarodowe zawarte przez państwo w stosunkach wewnętrznych nie mogą mieć wyższej, a nawet równej mocy prawnej z postanowieniami konstytucji tego państwa. Wynika to ze szczególnej cechy konstytucji, która zawiera normy wyposażone w najwyższą moc prawną. A więc prymat prawa wewnętrznego nad międzynarodowym należy rozumieć jako nadrzędność konstytucji nad umowami międzynarodowymi, co nie przesądza jeszcze o stosunku tych

ostatnich do pozostałych aktów normalywnych składających się na system prawa.

W świetle powyższego szczególnego znaczenia nabiera art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, który stanowi, że „strona traktatu nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego, ażeby usprawiedliwić, że nie wypełnia umowy[...]”. Pod pojęciem „prawo wewnętrzne” należy rozumieć również konstytucję. Na tej podstawie nie można odmówić państwu przysługujących mu praw suwerennych przy zawieraniu i ratyfikowaniu umów międzynarodowych, w tym także prawa do kontroli zgodności treści zawieranych umów z jego konstytucją. Po to, aby państwo w przyszłości nie mogło uchylać się od stosowania zawartej umowy poprzez powoływanie się na jej sprzeczność z konstytucją, w trakcie zawierania, a najpóźniej przy ratyfikacji umowy, szczególnego znaczenia powinien nabrać problem kontroli konstytucyjności tej umowy. W razie stwierdzenia, że istnieje sprzeczność pomiędzy postanowieniami umowy a konstytucją, ratyfikacja powinna nastąpić dopiero po odpowiedniej zmianie konstytucji, bądź też możliwe jest dokonanie ratyfikacji z określonym zastrzeżeniem. W przeciwnym wypadku ratyfikacja nie powinna być w ogóle dokonywana.

Konstytucje państw socjalistycznych nie przewidują wprost kontroli zgodności umów międzynarodowych z konstytucją. Jednakże z zasady nadrzędności konstytucji wynika konieczność zgodności takich umów z konstytucją, a więc również kontroli w tym zakresie<sup>1</sup>.

Problem ten jest dostrzegany zarówno w doktrynie, jak również w przepisach prawa konstytucyjnego niektórych państw, np. w Austrii, Francji i Republice Federalnej Niemiec.

Na podstawie art. 140a konstytucji Austrii<sup>2</sup>, do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy orzekanie o sprzeczności umów międzynarodowych z prawem wewnętrznym, przy czym różnicuje się postępowanie w sprawie oceny umów ratyfikowanych oraz pozostałych umów międzynarodowych. Kontrola umów ratyfikowanych dokonywana jest z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją, tak jak wszystkich ustaw zwykłych, na wniosek Trybunału Administracyjnego, Sądu Najwyższego, jednego z sądów II instancji, rządu związkowego, rządu krajowego, 1/3 członków parlamentu, a nawet na wniosek indywidualnych osób, których prawa zostały bezpośrednio naruszone w wyniku tej sprzeczności. Natomiast kontrola pozostałych umów międzynarodowych dokonywana jest z punktu widzenia ich zgodności z ustawami, tak jak rozporządzeń wydawanych przez organy związkowe lub krajowe. Rozróżnienie to

<sup>1</sup> B. P. Spasow, *Kontrol za konstitucionnostiu prowowych aktow w Bolgarii*, [w:] *Woprosy socialistscheskoj konstitucii*, Sofia 1969, s. 223.

<sup>2</sup> Związkowa ustawa konstytucyjna z 1 X 1920 r. w brzmieniu z 1929 r.

wskazuje także na rangę i moc prawną umów międzynarodowych obydwu kategorii.

W razie uznania umowy międzynarodowej za sprzeczną z konstytucją lub ustawą, właściwe organy państwowe zaprzestają wykonywania tej umowy od dnia urzędowego ogłoszenia wyroku, o ile Trybunał Konstytucyjny nie określi innego terminu. W wyroku rozstrzyga się o zaprzestaniu stosowania przez właściwe organy państwowe umowy międzynarodowej w całości lub określonych jej postanowieniach z powodu sprzeczności z prawem wewnętrznym<sup>3</sup>.

Trybunał Konstytucyjny Austrii upoważniony został także do rozstrzygania o naruszeniach prawa międzynarodowego (art. 145 konst.). Szczegóły w tym zakresie powinna określić specjalna ustawa związkowa, która jednak do tej pory nie została wydana, ponieważ w praktyce nie było potrzeby wykorzystania tej kompetencji Trybunału<sup>4</sup>.

Również we Francji Rada Konstytucyjna orzeka o zgodności umów międzynarodowych z konstytucją na wniosek prezydenta Republiki, premiera lub każdej z izb parlamentu (art. 54 konstytucji z 1958 r.). Jeżeli Rada stwierdzi, że określona umowa międzynarodowa zawiera postanowienie sprzeczne z konstytucją, upoważnienie do ratyfikacji lub zatwierdzenia nie może być udzielone przed dokonaniem rewizji konstytucji. Konstytucja francuska rozstrzyga w sposób wyraźny, problem mocy prawnej umów międzynarodowych: umowy i traktaty ratyfikowane, bądź zatwierdzone w sposób należyty, mają z chwilą ich publikacji moc wyższą niż ustawa, z zastrzeżeniem, że zasada ta stosowana jest również przez drugą umawiającą się stronę wobec tych umów i traktatów (art. 55 konstytucji).

W Republice Federalnej Niemiec ogólne zasady prawa międzynarodowego są częścią składową prawa związkowego i mają one pierwszeństwo przed ustawami, a także rodzą prawa i obowiązki bezpośrednio dla obywateli<sup>5</sup>. W przypadkach spornych, gdy zachodzi wątpliwość, czy jakiś przepis prawa międzynarodowego jest częścią składową prawa związkowego oraz czy stwarza on bezpośrednio prawa i obowiązki dla jednostki, wówczas sąd, który rozstrzyga konkretną sprawę, zobowiązany jest uzyskać orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W praktyce tego rodzaju spory nie zdarzają się zbyt często; Trybunał orzekał w tej sprawie dopiero 5 razy. Pomimo że liczba ta nie jest impo-

<sup>3</sup> Art. 140a ust. 1 konstytucji w związku z § 66 pkt. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1953 r.

<sup>4</sup> E. Melichar, *Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof in Österreich (ein Rechtsprechungsbericht)*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 143.

<sup>5</sup> Art. 25 Ustawy zasadniczej RFN z 1949 r.

nująca w porównaniu z innymi rodzajami spraw rozstrzyganych przez Trybunał, funkcja jaką pełni Trybunał w tym zakresie jest wysoko oceniana w zachodnioniemieckiej doktrynie prawa. Podkreśla się, że Trybunał zapewnia międzynarodową otwartość RFN, strzegąc jednocześnie jednolitości wewnętrznego systemu prawa. Powyższe uprawnienia należą do kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na podstawie wyraźnych postanowień Ustawy Zasadniczej. Poza tym w praktyce Trybunał rozszerzył swe kompetencje w zakresie orzekania w stosunku do przepisów prawa międzynarodowego poprzez stosowanie rozszerzającej wykładni norm konstytucyjnych. Następowало to w drodze przyrostu „kompetencji do kompetencji”, w wyniku czego Trybunał zwiększył swoje ustrojowe oddziaływanie. I tak, nastąpiło przedmiotowe rozszerzenie zakresu badanego prawa w ramach tzw. konkretnej kontroli norm prawnych, dokonywanej na podstawie art. 100 ust. 1 ustawy zasadniczej, poprzez podporządkowanie konstytucji także prawa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Możliwość odmowy zastosowania prawa międzynarodowego, jako niezgodnego z Ustawą zasadniczą, ma istotny wpływ na międzynarodową efektywność tego prawa, a z drugiej strony pozwala spełniać Trybunałowi rolę strażnika narodowych interesów RFN<sup>6</sup>.

Innym przykładem rozszerzenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego RFN w zakresie kontroli prawa międzynarodowego jest stałe rozszerzenie metod wykładni konstytucji i prawa, przede wszystkim poprzez różne mutacje zasady wykładni prawa w zgodzie z konstytucją. Szczególnym wariantem tej zasady jest dokonywanie politycznej wykładni prawa międzynarodowego traktatowego. Ten rodzaj norm prawa międzynarodowego Trybunał interpretuje przy pomocy dyrektyw wyjściowych<sup>7</sup> oraz oceniających<sup>8</sup>, co sprowadza się do wykładni umów międzynarodowych z punktu widzenia kryteriów interesu narodowego ustalanych przez sam Trybunał. Przykłady i skutki tego rodzaju wykładni są powszechnie znane, ponieważ dotyczą one Układu Zasadniczego z NRD oraz tzw. układów wschodnich.

<sup>6</sup> W. Däubler, *Aussenpolitik durch das Bundesverfassungsgericht?* [w:] W. Däubler, G. Küssel, *Verfassungsgericht und Politik*, Reinbeck bei Hamburg 1979, s. 127.

<sup>7</sup> „Przy wykładni umowy międzynarodowej, która reguluje polityczne stosunki federacji, szczególne znaczenie przypisuje się sytuacji politycznej, która była punktem wyjścia przy jej zawarciu” (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 4, s. 157).

<sup>8</sup> „Przy wykładni umowy międzynarodowej [...] należy brać pod uwagę historyczno-polityczne tło umowy i jej cel” (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 40, s. 141/164).



Konstytucje państw socjalistycznych nie przewidują kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych, co nie oznacza oczywiście nadzędności norm prawa międzynarodowego nad postanowieniami konstytucji. Brak regulacji konstytucyjnej tego problemu jest cechą charakterystyczną, występującą we wszystkich państwach socjalistycznych, zarówno tych, które nie przewidują tworzenia specjalnych pozaparlamentarnych organów kontroli konstytucyjności prawa, jak również tych, w których zostały powołane sądy konstytucyjne. Sąd Konstytucyjny Jugosławii nie został upoważniony do orzekania o zgodności umów międzynarodowych z konstytucją.

W Polsce dyskusja nad możliwością wprowadzenia kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych rozpoczęła się wraz z przygotowaniem nowelizacji konstytucji, której celem było powołanie Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadzony w dniu 26 III 1982 r. do konstytucji art. 33a o Trybunale Konstytucyjnym nie zawiera żadnych postanowień w tym zakresie, stanowiąc jedynie, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych” (art. 33a ust. 1). Szczegółowe określenie kompetencji Trybunału miało nastąpić w drodze ustawy. Pierwsza wersja projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym została opracowana już w marcu 1982 r., a więc jednocześnie z dokonaniem nowelizacji konstytucji. Opracowaniem projektów nowelizacji konstytucji, jak również ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zajmował się międzyklubowy zespół ekspertów powołany w listopadzie 1981 r. przez prezydium klubów poselskich PZPR, ZSL i SD<sup>9</sup>.

Wychodząc z ogólnie sformułowanej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zespół ekspertów przy opracowywaniu projektu ustawy stanął na stanowisku, że umowy międzynarodowe powinny podlegać również kontroli z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją będąc częścią składową obowiązującego systemu prawa i włączył je do przedmiotowego zakresu działania Trybunału.

W art. 1 ust. 2 wspomnianego wyżej projektu proponowano, aby do zakresu działania Trybunału Konstytucyjnego należało: 1) orzekanie o zgodności z konstytucją ustaw, uchwał Sejmu, dekretów z mocą ustawy oraz podlegających ratyfikacji umów międzynarodowych, 2) orzekanie o zgodności z konstytucją i innymi aktami ustawodawczymi — uchwał Rady Państwa, rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów, aktów Prezydium Rządu, rozporządzeń i zarządzeń ministrów, wszelkich innych aktów normatywnych pochodzących od naczelnych i centralnych orga-

<sup>9</sup> M. Rybicki, *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 4, s. 25.

nów państwowych, jak również rządowych i resortowych umów międzynarodowych.

Rozróżnienie to pozwala stwierdzić, że twórcy projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanęli na stanowisku równorzędności umów podlegających ratyfikacji z ustawami, natomiast wprowadzając wymaganie zgodności z aktami ustawodawczymi w stosunku do umów rządowych i resortowych, uznali ich podustawowy charakter.

W projekcie tym proponowano, aby w stosunku do umów podlegających ratyfikacji Trybunał sprawował zarówno kontrolę wstępną, jak i następną. Na wniosek Rady Państwa, Trybunał rozpatrywałby zgodność z konstytucją przedłożonych do ratyfikacji umów międzynarodowych i przedstawiał Radzie Państwa swoją opinię w tym przedmiocie. Opinia Trybunału miałaby charakter wiążący dla Rady Państwa, a więc stwierdzenie niezgodności przedłożonej umowy międzynarodowej z konstytucją uniemożliwiałoby dokonanie jej ratyfikacji (art. 9 projektu ustawy). Poza tym Trybunał rozpatrywałby wnioski pochodzące od upoważnionych podmiotów, o stwierdzenie niezgodności z konstytucją już ratyfikowanych i obowiązujących umów międzynarodowych. Orzeczenie stwierdzające niezgodność ratyfikowanej umowy międzynarodowej z konstytucją zobowiązywałoby Radę Państwa do jej wypowiedzenia (art. 10 ust. 1—2).

Natomiast w stosunku do umów rządowych i resortowych Trybunał mógłby sprawować jedynie kontrolę o charakterze następnym, rozpatrując wnioski o stwierdzenie ich niezgodności z konstytucją lub aktami ustawodawczymi. W przypadku stwierdzenia niezgodności umowy rządowej lub resortowej z konstytucją lub aktem ustawodawczym organ, który zawarł tę umowę, byłby zobowiązany do jej wypowiedzenia w terminie oznaczonym przez Trybunał.

Prace nad projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym trwały trzy lata. Łącznie opracowano 14 różnych wersji projektu, a ostatni stał się przedmiotem inicjatywy poselskiej wykonanej wiosną 1985 r.<sup>10</sup> W toku prac nad projektem i opracowywania kolejnych wersji, przedmiotem szczególnej dyskusji był m. in. problem przedmiotowego zakresu kontroli Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności, czy kontroli tej mają podlegać także umowy międzynarodowe. Ostatecznie w projekcie skierowanym do Sejmu umowy międzynarodowe zostały pominięte wśród katalogu aktów normatywnych podlegających kontroli Trybunału z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Stanowisko to zostało

---

<sup>10</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL (zagadnienia wybrane)*, PiP 1986, nr 1, s. 6.

potwierdzone przez Komisję Nadzwyczajną, powołaną dla rozpatrzenia projektu ustawy, oraz ostatecznie przez Sejm podczas drugiego czytania i uchwalania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w dniu 29 IV 1985 r. Według intencji ustawodawcy, wykluczenie umów międzynarodowych z przedmiotowego zakresu kompetencji Trybunału wynika z faktu, że umowy międzynarodowe nie są aktami prawnymi stanowionymi przez organy naszego państwa, lecz zawieranymi przez organy państwowe, a to według stanowiska ustawodawcy nie mieści się w ramach dosłownej interpretacji art. 33a ust. 1 konstytucji<sup>11</sup>. Rozwiązanie takie zostało przyjęte przynajmniej do czasu kiedy Trybunał nie okrzepnie w swym działaniu — jak stwierdził poseł sprawozdawca występujący w imieniu Komisji Nadzwyczajnej — Witold Zakrzewski<sup>12</sup>.

Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania może być także fakt, że Trybunał Konstytucyjny napotkałby na poważne trudności interpretacyjne w zakresie oceny zgodności umów międzynarodowych z konstytucją i innymi przepisami prawa wewnętrznego, ponieważ konstytucja PRL nie zajmuje się stosunkiem prawa międzynarodowego do wewnętrznego i nie reguluje tego problemu<sup>13</sup>. Należy przypuszczać, że problem ten zostanie rozstrzygnięty w nowej konstytucji, której uchwalenie jest obecnie nie kwestionowaną potrzebą. Wyłączenie umów międzynarodowych spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za niesłuszne; umowy takie, będąc aktami, które wprowadzają zmiany do systemu prawa wewnętrznego, powinny podlegać ocenie z punktu widzenia zgodności z konstytucją, przynajmniej w formie obligatoryjnej kontroli wstępnej w stosunku do umów podlegających ratyfikacji.

Umowy międzynarodowe nie mogą więc być przedmiotem kontroli konstytucyjności, ale mogą być przedmiotem normatywnego odniesienia przy kontroli innych przepisów prawa. Umowom ratyfikowanym przypisuje się moc ustawy i dlatego sprzeczność innych aktów normatywnych z nimi może być traktowana tak jak niezgodność z ustawami<sup>14</sup>. Czy pogląd ten zostanie potwierdzony w praktyce, zależy to od samego Trybunału Konstytucyjnego i przyjętej przez niego wykładni pojęcia „akt ustawodawczy”.

<sup>11</sup> „Diariusz sejmowy” 1985, nr 5, s. 6.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Por. *Sprawozdanie z XXVIII Ogólnopolskiej Sesji Zakładów i Katedr Prawa Konstytucyjnego* (Puławy 4—5.VI.1985), PiP 1985, nr 12, s. 171.

<sup>14</sup> L. G a r l i c k i, *Trybunał Konstytucyjny*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1983, nr 1, s. 10.

*Michał Domagała*

#### CONTROL OF CONSTITUTIONALITY OF INTERNATIONAL AGREEMENTS

The necessity of consistence of the constitution with all other normative acts, binding in the given country, results from the essence of the constitution which includes norms of supreme legal force. In constitutional theory and practice the problem of examining the consistence of international agreements with the constitution arises, e.g. in Austria, France, and the Federal Republic of Germany. The constitutions of socialist countries do not expressly provide for control of consistence of international agreements with the constitution, which does not mean that the problem does not exist in practice. The lack of a constitutional regulation of this problem as a characteristic feature appearing in all socialist countries, both in those which do not provide for particular non-parliamentary organs of control of constitutionality of law, and in those where constitutional tribunals have been established, e.g. the Constitutional Tribunal of Yugoslavia has not been authorized to decide on consistence of international agreements with the constitution. In Poland, however, the possibility of introducing constitutional control of international agreements began to be discussed together with the preparation of an amendment to the constitution aimed at establishing a Constitutional Tribunal.

Art. 33a on Constitutional Tribunal, introduced on 26th March 1982 to the Constitution, does not include any provisions in this field, providing only that „the Constitutional Tribunal decides on the consistence with the constitution of acts of parliament and other normative acts of chief and central state organs" (art. 33a § 1). A detailed determination of the competence of the Tribunal had to be fixed by further enactment. The first version of the draft legislation, designed in 1982, submitted also the international agreements to the Tribunal's control, from the point of view of their consistence with the constitution. But finally, in the act of 29th April 1985 on the Constitutional Tribunal, the international agreements were excluded from such control.