

Lech Jamróz

Wybrane konstytucyjne prawa i wolności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1997

Keywords: Constitutional Tribunal, civic liberties

Summary

The Constitutional Tribunal started its activity in 1986, when 1952 Stalin constitution was in power. In this constitution the problem of citizen's rights and civic liberties was regulated in the different way than in present constitutions. The constitution of Polish People's Republic used general, not precise legal expressions and the catalogue of those rights and freedoms was limited, of a declaratory character. The constitutional provisions were formulated in this way that they were showing the directions of state's policy, but they didn't proclaim rights, which you could execute. In fact there was no institutional guaranties of freedoms. This shape of constitution was a result of socialist foundations of this act. The constitution in a socialist state had rather ideological, not legal character.

The judgements of the Constitutional Tribunal are very characteristic. Between years 1986–1989 the Tribunal tried to interpret the existing constitutional norms (restrictive interpretation). After constitutional changes in the end of 1989, when Poland was declared to be the "democratic state of law", the interpretation changed. The role of the Constitutional Tribunal has increased significantly. The Tribunal tried to derive the constitutional liberties from the rule of the "democratic state of law".

Wstęp

We współczesnych państwach demokratycznych prawa i wolności człowieka i obywatela stanowią jedną z najważniejszych materii konstytucyjnych. Świadczy o tym chociażby ogólna systematyka konstytucji tych państw. Zgodnie z tą sys-

tematyką, przepisy określające status jednostki (jej wolności, prawa, obowiązki) znajdują się zwykle w jednym z pierwszych rozdziałów konstytucji. Przykład takiego rozwiązania stanowi także obowiązująca Konstytucja RP, która poświęca omawianym zagadnieniom rozdział drugi, poprzedzony jedynie preambułą oraz rozdziałem dotyczącym naczelných zasad ustrojowych¹. W niektórych państwach szczególne znaczenie wolności i praw jednostki przejawia się w uchwaleniu osobnych dokumentów rangi konstytucyjnej regulujących tę materię².

Na tym tle całkowicie odmiennie przedstawia się konstrukcja konstytucji europejskich krajów socjalistycznych, w tym Polski w latach 1952–1989. Mianowicie Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej poświęcała statusowi jednostki w państwie jeden z końcowych rozdziałów. W jej pierwotnym tekście z 1952 r. był to rozdział siódmy zatytułowany: „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”³.

Rozmieszczenie określonych przepisów w konstytucji ma istotne znaczenie w procesie ich wykładni. Na konstytucyjny status jednostki w państwie wpływają poszczególne przepisy o prawach i wolnościach, według których można stwierdzić, jakie konkretne wolności i prawa zostały przyznane obywatelowi, a które konstytucja pominęła. Charakteryzując status obywatela, należy jednak wziąć pod uwagę także inne wartości (zasady) konstytucyjne, ponieważ określone prawo lub wolność często wynika z tych wartości (zasad) lub pozostaje z nimi w bezpośredniej relacji. Nie mniej istotny jest sposób artykulacji poszczególnych praw lub wolności w tekście konstytucji, jak również istnienie mechanizmów prawnych gwarantujących ich przestrzeganie. Zwłaszcza istnienie i funkcjonowanie odpowiednich instytucji gwarancyjnych urzeczywistnia poszczególne prawa (człowieka, obywatela) oraz pozwala na korzystanie z określonych wolności.

Początek działalności Trybunału Konstytucyjnego przypadł w schyłkowym okresie istnienia PRL, a dopiero po ponad dziesięciu latach od chwili wydania pierwszego orzeczenia uchwalono nową konstytucję. Wraz z uchwaleniem tzw. noweli grudniowej w 1989 r. zmienił się charakter państwa, a naczelną zasadą nowej regulacji stała się zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej⁴. Warto dodać, że wspomniana

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483).

² Przykładem jest Kanadyjska Karta Praw i Wolności.

³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232). W lutym 1976 r. dokonano rewizji Konstytucji PRL. Dotyczyła ona w pierwszej kolejności zmiany niektórych zasad ustrojowych państwa, ale dotknęła także przepisów o prawach i wolnościach. W nowym, ujednoczonym tekście prawa i wolności obywatelskie znalazły się w rozdziale ósmym.

⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444). Formalnym wyrazem zerwania z dotychczasowym systemem ustrojowym było przywrócenie oficjalnej nazwy państwa „Rzeczpospolita Polska”.

nowelizacja konstytucji dotyczyła również sfery praw i wolności, inkorporując do jej tekstu m.in. zasady: pluralizmu politycznego, swobody działalności gospodarczej oraz ochrony własności. Natomiast od dnia 8 grudnia 1992 r., tj. po wejściu w życie tzw. Małej konstytucji⁵, orzecznictwo Trybunału nabrało dodatkowego znaczenia wobec faktu, że nie obowiązywała jedna konstytucja w znaczeniu formalnym; część porządku konstytucyjnego stanowiły utrzymane w mocy fragmenty nowelizowanej konstytucji PRL⁶.

Przed wszystkim jednak trzeba podkreślić, że inne były funkcje i cele państwa o ustroju socjalistycznym, które na płaszczyźnie praw, wolności i obowiązków determinowały relacje między państwem a obywatelami. W rezultacie, eksponowana była rola „ludu pracującego miast i wsi”, do którego należała władza w państwie, natomiast prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej były wyrazem jego interesów i woli (kosztem interesów jednostek)⁷.

Celem opracowania jest zaprezentowanie najważniejszych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących interpretacji wybranych przepisów konstytucyjnych o prawach i wolnościach obywatelskich oraz związanych z nimi niektórych zasad ustrojowych.

Istotne zmiany w przepisach konstytucyjnych w latach 1986–1997 (ewolucja ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego państwa) skłaniają do wyróżnienia trzech głównych okresów działalności Trybunału Konstytucyjnego: pierwszy – obejmujący lata 1986–1989, drugi – lata 1990–1997 i trzeci – od wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP (17 października 1997 r.) do chwili obecnej. W związku z tematyką opracowania, zasadniczą jego część poświęcona będzie przedstawieniu wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego w dwóch pierwszych ze wskazanych okresów.

Konstytucyjne prawa i wolności w PRL

Katalog podstawowych praw i wolności obywatelskich był w Konstytucji PRL dość ograniczony. Zawierały się w nim następujące prawa: do własności indywidualnej (art. 12); do własności osobistej (art. 13); do pracy (art. 58); do wypoczynku (art. 59); do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy (art. 60); do nauki (art. 61); do korzystania ze zdobyczy kultury i do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej (art. 62); do rów-

⁵ Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

⁶ Trzecim aktem o najwyższej mocy prawnej, który tworzył w latach 1992–1997 konstytucję w znaczeniu materialnym była Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336).

⁷ Por. przepisy art. 1 oraz art. 4 Konstytucji PRL.

nego traktowania kobiet i mężczyzn (art. 66) oraz obywateli niezależnie od ich rasy i wyznania we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego (art. 69); do składania skarg i zażaleń do wszystkich organów państwa (art. 73) oraz prawa wyborcze (rozdział ósmy). Konstytucyjnie potwierdzone zostały niektóre wolności: sumienia i wyznania (art. 70); słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji (art. 71), zrzeszania się (art. 72), nietykalność osobista (art. 74). Formalnie potwierdzona była także zasada równości praw obywatelskich (art. 69).

W Konstytucji PRL znalazło się wiele przepisów o charakterze programowym, jak np. przepisy: art. 64, który stanowił, że PRL troszczy się o rozwój literatury i sztuki, wyrażających potrzeby i dążenia narodu, odpowiadających najlepszym postępowym tradycjom twórczości polskiej oraz art. 68, zgodnie z którym PRL otacza szczególnie troskliwą opieką wychowanie młodzieży i zapewnia jej najszerze możliwości rozwoju.

Fakt zamieszczenia w konstytucji określonego katalogu wolności lub praw nie powoduje automatycznie, że katalog ten funkcjonuje w całości w praktyce i to bez względu na to, czy chodzi o państwo socjalistyczne, czy kapitalistyczne. W ścisłym związku z przepisami (normami) konstytucji pozostawać muszą przepisy (normy) zawarte w innych aktach prawotwórczych, w szczególności w ustawach. Decydujące jest przyznanie określonych mechanizmów gwarantujących respektowanie przez państwo praw i wolności obywatelskich⁸. Również w tym względzie Konstytucja PRL odbiegała od standardów obowiązujących w państwach demokratycznych⁹.

Wprawdzie w przepisach ustawy zasadniczej ustrojodawca wprowadził gwarancje praw obywatelskich, ale zdecydowanie przeważały te, które miały charakter materialny, a nie prawno-instytucjonalny¹⁰. Przykładowo, przewidziane w art. 58 ust. 1 prawo obywateli do pracy (tj. prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy) było zapewnione przez: społeczną własność podstawowych środków produkcji, rozwój na wsi ustroju społeczno-społdzielczego wolnego od wyzysku, planowy wzrost sił wytwórczych, usunięcie źródeł kryzysów ekonomicznych i likwidację bezrobocia (art. 58 ust. 2).

⁸ Współcześnie dostrzega się i akcentuje także horyzontalne ujęcie praw i wolności obywatelskich (relacje pomiędzy jednostkami) obok tradycyjnego ujęcia wertykalnego (jednostka – państwo). Zob. np. Z. Kędzia, *Horyzontalne działanie praw obywatelskich*, [w:] *Państwo – prawo – obywatel*, Wrocław 1989.

⁹ Obowiązująca Konstytucja RP zawiera szereg środków ochrony (gwarancji) praw lub wolności człowieka i obywatela. Należą do nich w szczególności: prawo do sądu (art. 77 ust. 2 w związku z art. 45), prawo do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1), prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78), skarga konstytucyjna (art. 79), wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie swoich wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80).

¹⁰ Według A. Burdy istnienie gwarancji o charakterze materialnym obok gwarancji prawnych różni prawa i wolności obywatelskie w państwie socjalistycznym od tych istniejących w państwie kapitalistycznym i podkreśla ich skuteczność i realność w pierwszym ze wskazanych modeli państwa. Zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 345.

Warto przypomnieć, że zgodnie z doktryną ówczesnego okresu, obywatelskich praw i wolności nie traktowano jako wartości niezmiennych, ale raczej jako funkcję ustroju społeczno-ekonomicznego i politycznego państwa¹¹. W ten sposób tłumaczono systematykę Konstytucji PRL, która w pierwszym rządzie regulowała ustrój polityczny i społeczno-ekonomiczny państwa, w odległym zaś miejscu problematykę praw i wolności obywateli (również obowiązków).

Zasadniczą funkcją Konstytucji PRL była funkcja ideologiczna; w tle pozostawał jej charakter prawny. Uważano, że zadaniem konstytucji nie jest bezpośrednio określenie sytuacji prawnej obywateli, lecz jedynie ustanowienie zasad systemu praw w tej mierze¹². Stylistyka Konstytucji PRL dawała wyraz uniwersalistycznemu podejściu jej twórców do relacji państwo – obywatele, w myśl którego państwo realizuje swoje własne cele, nadrzędne nad celami i interesami jednostek. Efektem takiego podejścia była również niemożność zastosowania określonych praw lub wolności w praktyce. Sposób sformułowania przepisów regulujących poszczególne prawa lub wolności dopuszczał daleko idącą swobodę ustawodawcy w urzeczywistnianiu praw (wolności). Częstokroć akty rangi podkonstytucyjnej wprowadzały takie rozwiązania, które w istocie uniemożliwiały skorzystanie z konstytucyjnie gwarantowanych praw (wolności). Chodzi tu głównie o takie instrumenty, przez które państwo sankcjonowało korzystanie z określonych praw, jak np.: koncesje, zezwolenia. Przepisy konstytucji, które regulowały prawa i swobody obywatelskie charakteryzowała częstokroć deklaratywność. Wszystko to powodowało, że w zasadzie obywatelom nie przysługiwały prawa w znaczeniu podmiotowym, tj. takie, z których mogłyby wynikać konkretne roszczenia w celu ich wyegzekwowania.

Podsumowując: Konstytucja PRL statuowała szereg praw i wolności, które miały zróżnicowany charakter: społeczno-ekonomiczny, polityczny, kulturalno-oświatowy i osobisty. Brak było natomiast mechanizmów urzeczywistniających znaczną ich część. W trakcie swojego obowiązywania Konstytucja PRL podlegała wielokrotnym nowelizacjom, które dotyczyły również materii praw i wolności obywatelskich. Za najważniejsze należy uznać: tzw. rewizję konstytucji z lutego 1976 r., kiedy skonstytucjonalizowano takie prawa, jak np.: prawo do tworzenia związków zawodowych, do uczestniczenia w konsultacjach społecznych, korzystania ze środowiska naturalnego oraz proklamowano zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 5 ust. 5 tekstu jednolitego Konstytucji PRL)¹³, a także zmiany dokonane w okresie lat osiemdziesiątych XX w.¹⁴ Jednakże nawet po tych nowe-

¹¹ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 344.

¹² W. Zakrzewski, *Prawa i wolności obywateli Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło, Lublin–Rzeszów 1993, s. 52.

¹³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jednolity tekst z 16 lutego 1976 r. (Dz. U. 1976 Nr 7, poz. 36).

¹⁴ Chodzi w szczególności o podniesienie do rangi zasad ustrojowych wolności partii politycznych, wolności działalności gospodarczej i wolności własności. Bardzo istotne było również wzbogacenie sys-

lizacjach nadal próżno było szukać w tekście konstytucji takich zasad, jak choćby zasada godności człowieka, czy zasada wolności człowieka. Tekst ustawy zasadniczej pomijał też np. prawo do życia.

Generalnie można stwierdzić, że w okresie istnienia PRL, w wyniku stopniowego wzrostu niezadowolenia społecznego, którego kulminacją przypadła na początku lat osiemdziesiątych XX w., konstytucja ulegała przeobrażeniom. Jej nowelizacje zmierzały do demokratyzacji państwa socjalistycznego. Modyfikacje przepisów konstytucji powodowały, że zmieniała się także jej funkcja, rosło prawne znaczenie tego dokumentu. Utworzenie Trybunału Konstytucyjnego potwierdza tę tezę, gdyż podstawowym zadaniem sądownictwa konstytucyjnego jest ochrona konstytucji, dokonywana przez kontrolowanie przepisów prawa pod względem ich zgodności z konstytucją.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1989

W początkowym okresie swojej działalności, przy okazji rozpatrywania określonych spraw, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat znaczenia prawa w państwie oraz dokonał usystematyzowania aktów prawnych pod względem ich znaczenia. W pierwszej kolejności potwierdził fakt istnienia określonej hierarchii źródeł prawa, która zakłada, że na jej czele znajduje się konstytucja. Wypowiedzi Trybunału dotyczyły także istoty i roli innych aktów prawnych, np.: ustaw, rozporządzeń, uchwał Sejmu.

Prezentując najważniejsze wypowiedzi orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do praw oraz wolności obywatelskich, warto na wstępie przytoczyć ogólną formułę (regułę), która od początków działalności tego organu była niejako punktem odniesienia dla metod dokonywanej interpretacji konstytucji.

W jednym z pierwszych orzeczeń Trybunał podkreślił, że jego celem jest ustalenie normatywnej zawartości Konstytucji PRL¹⁵. Trybunał stwierdził, iż w realizacji tego zadania pod uwagę musi brać nie tylko proste brzmienie jej przepisów, ale ich rozumienie (wykładnię) przez doktrynę i orzecznictwo sądów, natomiast ustalenie interpretowanych przepisów musi następować w zgodzie z aksjologią ustroju państwa i systemu prawa. W ocenie Trybunału aksjologia ta „nakazuje uznawać za centralną pozycję obywateli w państwie, wyznaczoną i chronioną Konstytucją i ustawami Sejmu PRL, jako najwyższego, przedstawicielskiego organu zwierzchniej władzy narodu, za podstawową cechę socja-

temu gwarancji praw jednostki przez ustanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980) i Trybunału Konstytucyjnego (1985) oraz instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (funkcjonuje od 1987 r., natomiast jako organ konstytucyjny od 1989 r.).

¹⁵ Orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK 1986, poz. 1, s. 20).

listycznej koncepcji stosunku między państwem i obywatelem, i podstawowe założenie ustroju politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”¹⁶.

Rozważając znaczenie zasady zaufania obywateli do organów władzy i administracji, Trybunał stwierdził, że leży ona u podstaw wielu postanowień konstytucji, w tym także przepisów ustanawiających podstawowe prawa i wolności obywateli oraz gwarantujących ich przestrzeganie¹⁷. W dziedzinie stanowienia prawa zasada ta ma kształtować prawo w taki sposób, „by nie ograniczać wolności obywateli, jeżeli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli”¹⁸. Nie jest prawidłowe – w ocenie Trybunału – stanowienie takich przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, które mają podstawę w konstytucji lub służą ich realizacji. Prawa i obowiązki obywatelskie winny mieć charakter rozwojowy i stabilny¹⁹.

Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w omawianym okresie utrwał się pogląd, że w zakresie normowania obowiązków i praw obywateli oraz innych podmiotów prawa, Konstytucja PRL nie przewiduje żadnych innych możliwości poza ustawą [oraz – w świetle ówczesnego stanu prawnego – poza dekretemi – przyp. L.J.], zaś na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania – żadnej innej formy niż rozporządzenie²⁰. Oznacza to, że formalne kryterium istnienia wszystkich praw (wolności) i obowiązków obywatelskich, a także udzielenia organowi państwowemu kompetencji do wkraczania w sferę dóbr osobistych spełnia jedynie ustawa²¹.

W uzasadnieniu do sprawy P 2/87 Trybunał Konstytucyjny dokonał także ogólnej charakterystyki zasady równości praw, w którym stwierdził, że jest ona przestrzegana tylko wtedy, gdy każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Nie można więc różnicować obywateli ze względu na kryteria powodujące powstanie zamkniętych kategorii o zróżnicowanym statusie prawnym. Ponadto w ocenie składu orzekającego konstytucyjna zasada równości ma fundamentalny charakter i w związku z tym musi jej odpowiadać całe ustawodawstwo i system prawny PRL, realizujący w praktyce ustalone w konstytucji podstawowe prawa i obowiązki obywateli. Na-

¹⁶ Ibidem, s. 20.

¹⁷ Orzeczenie TK z 26 września 1989 r., sygn. K 3/89 (OTK 1989, poz. 5, s. 91).

¹⁸ Orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88 (OTK 1988, poz. 6, s. 102).

¹⁹ Ibidem, s. 102.

²⁰ Orzeczenie TK z 3 marca 1987 r., sygn. P 2/87 (OTK 1987, poz. 2, s. 27). Por. także orzeczenia TK w sprawach o sygn.: U 1/86, U 5/86, P 2/86 i U 2/86.

²¹ Orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK 1986, poz. 1, s. 19). „Zasada wyłączności ustawy w dziedzinie regulowania obowiązków obywateli dotyczy między innymi ustalania wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelem oraz między obywatelami a państwem w zakresie nieustalonych umowami”. Zob. ibidem, s. 19.

tomiast wszelkie ograniczenia zasady równości, które nie wynikają z dążenia do pogłębienia osiągnięcia faktycznej równości społecznej są niedopuszczalne²².

W sprawie o sygn. U 7/87 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podstawowym kryterium oceny klasyfikacji podmiotów (tj. adresatów norm) dokonywanych w prawie jest to, że klasyfikacje te obok zgodności z innymi, pragmatycznymi kryteriami, muszą być sprawiedliwe społecznie²³.

W uzasadnieniach do orzeczeń wydanych w latach 1986–1989 Trybunał niejednokrotnie podejmował rozstrzygnięcia także w odniesieniu do konkretnych praw konstytucyjnych, które były wskazywane jako wzorce badania konstytucyjności przepisów prawa.

W sprawie o sygn. K 1/88, orzekając o niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Trybunał Konstytucyjny dokonał interpretacji art. 70 Konstytucji, gwarantującego prawo obywatela do ubezpieczenia społecznego. Trybunał stwierdził, że prawo do ubezpieczenia społecznego realizuje się wskutek określenia warunków (przesłanek) jego nabycia, trwania i ustania i w takim zakresie jest gwarantowane przez konstytucję. Konstytucja zobowiązuje ustawodawcę do rozwojowego, postępującego kształtowania prawa do ubezpieczenia społecznego, w szczególności w drodze rozszerzania go na nowe grupy obywateli, które dotąd z prawa tego nie korzystały. Oznacza to, że istnieje zakaz pogarszania warunków nabycia przedmiotowego prawa, które wynikają z ustawodawstwa obowiązującego w chwili uchwalania nowych aktów ustawodawczych. Przepisy konstytucji nie określiły natomiast żadnych norm co do tego, jakie powinny być zasady kształtowania poziomu (wysokości) świadczeń rentowych oraz ich struktura (elementy składowe)²⁴.

Przy innej okazji Trybunał odniósł się do konstytucyjnej zasady ochrony oraz prawa dziedziczenia własności osobistej (art. 18), stwierdzając, że stanowi ona dyrektywę legislacyjną dla organów stanowiących prawo i dyrektywę interpreta-

²² Orzeczenie TK z 3 marca 1987 r. (OTK 1987, poz. 2, s. 28). Przy innej okazji Trybunał stwierdził: „Z treści przepisów Konstytucji PRL, które ustanawiają zasadę równości praw obywateli wynika zatem, że jeżeli przepisy prawne w określonej sytuacji różnicują obowiązki obywateli, jak to uczyniono w odniesieniu do najemców i właścicieli lokali w niniejszej sprawie, pomijając ponoszone przez nich koszty eksploatacji i remontów tych lokali, stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa”. Zob. orzeczenie z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK 1986, poz. 1, s. 27–28).

²³ Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r. (OTK 1988, poz. 1, s. 15). Konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”, tj. „według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Zob. *ibidem*, s. 14.

²⁴ Orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r. (OTK 1988, poz. 6, s. 94). Stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją mogłoby nastąpić tylko w takiej sytuacji, „gdyby kolejne akty ustawodawcze wydawane w ciągu dłuższego okresu czasu zaprzeczały postępującemu rozwojowi praw obywateli, a nie tylko wtedy, gdy poszczególne przepisy danej ustawy w porównaniu z poprzednią mogą budzić wątpliwości z tego punktu widzenia”. Zob. *ibidem*, s. 93.

cyjną dla organów stosujących prawo. W kontekście określonego stanu faktycznego Trybunał uznał, że poszanowanie własności osobistej powinno oznaczać jej zachowanie, a pozbawienie właścicieli mienia osobistego możliwości ubiegania się o dostarczenie działki zamiennej stanowi pomniejszenie zakresu ochrony własności osobistej, która według konstytucyjnej zasady ma być całkowita²⁵.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że norma konstytucji stanowiąca o tym, że PRL „poręcza całkowitą ochronę (także prawo dziedziczenia) własności osobistej” oznacza, że: po pierwsze, konstytucja chroni własność osobistą bezpośrednio, mocą własnych norm, a więc nie tylko „na podstawie obowiązujących ustaw” jak w przypadku własności indywidualnej (art. 17); po drugie, art. 18 konstytucji stanowi normę nakazującą ustawodawcy zwykłemu pozytywne kształtowanie treści prawa własności osobistej w sposób zabezpieczający jej aktualny stan i dalszy rozwój; po trzecie, konstytucja nakazuje tłumaczenie i stosowanie norm ustaw zwykłych w sposób zapewniający całkowitą ochronę własności w znaczeniu wyżej określonym²⁶.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego w latach 1990–1997

Wyjaśniając istotę konstytucyjnych praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie mają one charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Przede wszystkim istotne jest formalne kryterium ograniczeń – udzielenie organowi państwowemu kompetencji do wkraczania w sferę dóbr osobistych może nastąpić jedynie w akcie prawnym rangi ustawowej. Trybunał Konstytucyjny dokonał jednak także wyodrębnienia materialnych przesłanek dopuszczalności ustanawiania tychże ograniczeń, wskazując że:

- ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi,

²⁵ Orzeczenie TK z 31 maja 1989 r., sygn. K 2/88 (OTK 1989, poz. 1, s. 22). „[...] podejmowanie przez Państwo, w sytuacji gdy jest jednym ze współwłaścicieli domu wielomieszkańcowego, w drodze decyzji administracyjnej, najpierw decyzji o przebudowie, nadbudowie i rozbudowie domu, a następnie decyzji o zmianie wielkości udziałów właścicieli we współwłasności domu oraz we współużytkowaniu gruntów, bez odszkodowania, jest ingerencją Państwa w sferę własności osobistej obywateli, która nie może być uznana za zgodną z art. 18 Konstytucji PRL”. Zob. *ibidem*, s. 19.

²⁶ Orzeczenie TK z 10 października 1989 r., sygn. K 3/88 (OTK 1989, poz. 2, s. 35–35). W uzasadnieniu do tego orzeczenia Trybunał wyjaśnił również istotę zasady ochrony praw nabytych uznając, że wprowadzenie nie ma ona na gruncie Konstytucji PRL samoistnej podstawy w postaci odrębnej formuły prawnej, stanowi jednak zasadę konstytucyjną. Trybunał ocenił, że zasada ochrony praw nabytych jest refleksem konstytucyjnej zasady całkowitej ochrony własności osobistej. Zob. *ibidem*, s. 40.

- ustawowe ograniczenia wolności wprowadzane być mogą tylko w niezbędnym zakresie, tj. tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze (konieczne jest zachowanie proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego, czyli zakazana jest nadmierna ingerencja państwa w swobodę działania jednostki),
- ustawowe ograniczenia wolności traktowane być muszą w kategoriach wyjątków, zaś ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i nie może opierać się na domniemaniu,
- ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności²⁷,
- zakres ograniczeń wyznaczają także przyjęte przez państwo zobowiązania w ratyfikowanych konwencjach międzynarodowych²⁸.

Oznacza to m.in., że ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć²⁹. W ten sposób Trybunał sformułował tzw. zasadę proporcjonalności ograniczeń.

Trybunał Konstytucyjny wskazał dodatkowo, iż ograniczenia tych praw i wolności mogą być wprowadzane tylko „w zakresie niezbędnym”. Zasada ta wyraża ogólną ideę praw i wolności jako sfery swobodnego działania jednostki, w które państwo (ustawodawca) może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze³⁰. Weryfikacja tego, czy zakaz nadmiernej ingerencji nie został naruszony przez ustawodawcę uwzględniać powinna specyfikę poszczególnych praw i wolności jednostki. W praktyce oznacza to, że surowsze standardy oceny przykładać należy np. do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych, bo z tego wynikają ogólne granice dopuszczalnych ograniczeń. Rozważania te – w ocenie składu orzekającego Trybunału w niniejszej sprawie – powinny następnie udzielać odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela³¹.

Trybunał Konstytucyjny dokonał wyinterpretowania z tekstu konstytucji naczelnej wartości, jaką jest godność człowieka, a także kilku ogólnych zasad,

²⁷ Por. np.: uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W.3/93 (OTK 1994, cz. I, s. 158–159).

²⁸ Orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K.14/91 (OTK 1992, cz. I, poz. 7, s. 140).

²⁹ Orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K.21/96 (OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 23).

³⁰ Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K.11/94 (OTK 1995, cz. I, poz. 12, s. 128).

³¹ Ibidem, s. 128.

odnoszących się do istoty konstytucyjnych praw jednostki, takich jak: zasada ograniczeń wolności i praw, zasada proporcjonalności tych ograniczeń. Jest to szczególne cenny rezultat działalności orzeczniczej Trybunału w pierwszych latach istnienia III Rzeczypospolitej. Zwłaszcza że wszystkie wymienione wyżej zasady nie były wprost wyrażone w przepisach konstytucji.

Dekodując z treści przepisów konstytucyjnych zasadę godności człowieka, Trybunał stwierdził, że przykładem pogwałcenia godności człowieka, a w konsekwencji naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawa jest dopuszczenie eksperymentu badawczego bez zgody osoby, na której eksperyment jest dokonywany³². Wedle oceny Trybunału, przeprowadzenie eksperymentu badawczego zagrażającego dobrom prawnie chronionym jednostki, na której eksperyment jest dokonywany, może być w świetle określonych warunków dopuszczalne z uwagi na spodziewane korzyści z przeprowadzonego eksperymentu dla wzbogacenia wiedzy. Nie może to jednakże odbywać się w wyniku naruszenia wolności biorącego udział w eksperymencie. Trybunał Konstytucyjny skonkludował swoje rozważania wnioskiem, że osoby, które nie są zdolne do swobodnego podejmowania decyzji i wyrażenia woli nie mogą być przedmiotem eksperymentów badawczych³³. Przy tej okazji warto dodać, że przepis art. 39 obowiązującej Konstytucji RP normuje zakaz poddawania kogokolwiek eksperymentom naukowym, w tym także medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.

Trybunał Konstytucyjny powołał się na zasadę godności człowieka także w sprawie o sygn. P.7/92³⁴. Odnosząc się do kwestii bezrobocia uznał, że działania ustawodawcy zmierzające do likwidacji tego problemu powinny być oparte na zasadzie sprawiedliwości społecznej. Zasadę tę powinno się stosować w stosunkach między grupami społecznymi, w tym wypadku wspólnotą narodową reprezentowaną przez państwo a kategorią ludzi bezrobotnych. W ocenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego zapewnienie jednostce będącej bez pracy warunków realizacji jej prawa do egzystencji i wolności ma źródło w niezbywalnej, przyrodzonej godności człowieka, stąd nakazem postępowania winien być obowiązek państwa w sferze jego działalności socjalnej. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że służące temu zabezpieczenie społeczne gwarantowane przez państwo bezrobotnym powinno wyrażać się w zapewnieniu im co najmniej minimum socjalnego. Wspomniana wyżej zasada sprawiedliwości ze względu na jej ogólny i prawnie zasadniczo niezdefiniowany charakter nie określa jednak formy prawnej realizacji wspomnianej formuły sprawiedliwości w odniesieniu do kategorii bezrobotnych. Formą, instrumentem prawnym jej realizacji jest zasiłek dla bezrobotnych³⁵.

³² Uchwała TK z 17 marca 1993 r., sygn. W.16/92 (OTK 1993, cz. I, poz. 16, s. 156).

³³ Ibidem, s. 156.

³⁴ Orzeczenie TK z 13 lipca 1993 r. (OTK 1993, cz. II, poz. 27, s. 266).

³⁵ Ibidem, s. 266. W uzasadnieniu do sprawy U 6/92 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwała, która była przedmiotem kontroli, nie spełniła wymagań określoności zakresu ingerencji organów

Przepisy konstytucyjne statuowały natomiast zasadę równego traktowania jednostek (art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL). Trybunał Konstytucyjny kontynuował w tym zakresie swoją dotychczasową linię orzeczniczą oraz dostarczył kolejnych wskazówek interpretacyjnych.

Trybunał wielokrotnie akcentował związek konstytucyjnej zasady równości z zasadą sprawiedliwości społecznej³⁶. W sprawie K.4/95 Trybunał wyjaśnił, że sprawiedliwe zastosowanie konstytucyjnej zasady równości może nastąpić tylko w wyniku równego traktowania podmiotów takich samych pod względem relewantnej do treści danego uregulowania cechy, natomiast odpowiednio dopuszcza ona odmienne traktowanie podmiotów, które pod względem takiej cechy są zróżnicowane³⁷. Trybunał Konstytucyjny uzupełnił jednak tę wypowiedź i stwierdził, że odstąpienie od równego traktowania osób wykazujących cechy relewantne może nastąpić także bez naruszenia konstytucyjnych zasad, ale tylko wyjątkowo i wyłącznie wtedy, gdy znajduje przekonywające uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach³⁸. Innym razem Trybunał podkreślił, że „sprawiedliwość [...] nie pozwala na równe traktowanie nierównych w szczególności wówczas, gdyby równe ich traktowanie prowadziło do nieuzasadnionego uzyskania przez niektórych z nich przywilejów kosztem interesów zasługujących na ochronę [...]”³⁹.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednakże, że zasada równości nie ma bezwzględnego charakteru obowiązującego w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuację wszystkich podmiotów ze względu na cechy jakimi się charakteryzują. Równość oznacza zatem – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami⁴⁰. Dlatego, aby ustalić, czy zróżnicowanie jest zgodne z konstytucją, należy poddać analizie kryterium (kryteria), na podstawie których dokonano

państwa w dobra osobiste człowieka oraz nie zawierała trybu kontroli zasadności naruszania tych dóbr, wobec czego stworzyła niebezpieczeństwo naruszenia godności osoby ludzkiej bez zapewnienia jednostronnej ochrony jej praw. Zob. orzeczenie z 19 czerwca 1992 r. (OTK ZU 1992, cz. I, poz. 13, s. 205–206).

³⁶ Por. np.: orzeczenie TK z 26 września 1989 r., sygn. K 3/89 (OTK 1989, poz. 5); orzeczenie z 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90 (OTK 1990, poz. 2); orzeczenie TK z 29 września 1997 r., sygn. K 15/97 (OTK ZU 1997, Nr 3–4, poz. 37; orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU 1995, Nr 2, poz. 11). Po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. przykładowo w sprawie o sygn. SK 4/98, wyrok TK z 24 lutego 1999 (OTK ZU 1999, Nr 2, poz. 24).

³⁷ Orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU 1995, cz. II, poz. 31, s. 93). Przykładowo, zróżnicowanie pozycji osób samotnie wychowujących dzieci w stosunku do pozostałych w kontekście obowiązku podatkowego jest w pełni usprawiedliwione, z reguły bowiem sytuacja materialna takich osób jest gorsza i dlatego uzasadnione jest ich preferencyjne opodatkowanie. Zob. orzeczenie TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K.10/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 7, s. 55).

³⁸ Ibidem.

³⁹ Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95 (OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1).

⁴⁰ Orzeczenie TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K.10/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 7, s. 55).

zróżnicowania. Innymi słowy, trzeba stwierdzić, czy wprowadzone kryterium zróżnicowania jest merytorycznie usprawiedliwione, ostatecznie – czy jest sprawiedliwe⁴¹.

Trybunał sformułował także inny wniosek. Stwierdził mianowicie, że obywateli, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje, nie mogą powoływać się na naruszenie zasady równości wobec prawa z tego powodu, że nie odebrano ich innym osobom. Równość wobec prawa może być bowiem – jak stwierdził Trybunał – rozważana tylko w obrębie praw zgodnych z zasadą sprawiedliwości społecznej⁴².

Od momentu wejścia w życie tzw. noweli grudniowej, Trybunał Konstytucyjny oparł wiele swoich rozstrzygnięć na wykładni nowego art. 1 Konstytucji RP. Przyjął, że zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi fundament całego porządku konstytucyjnego, dlatego winna być podstawową wskazówką interpretacyjną w procesie wykładni konstytucji oraz podstawą działań prawotwórczych ustawodawcy. Zwłaszcza w sytuacji, gdy niektóre zasady (wartości) nie zostały bezpośrednio ustanowione w konstytucji⁴³. Oczywiście granice interpretacji art. 1 przepisów konstytucyjnych wyznaczały reguły wykładni.

Jako pierwszy przykład normy niewyrażonej wprost w obowiązującej wówczas konstytucji wskazać należy prawo do życia⁴⁴. W głośnym orzeczeniu z 28 maja 1997 r. (w sprawie tzw. ustawy antyaborcyjnej) Trybunał Konstytucyjny scharakteryzował istotę konstytucyjnego prawa do życia⁴⁵.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie stwierdził, że podstawowym przepisem, z którego należy wyprowadzać konstytucyjną ochronę życia ludzkiego jest art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, w szczególności zaś zasada demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem Trybunału, państwo realizuje się wyłącznie jako wspólnota ludzi,

⁴¹ Orzeczenie TK z 13 lipca 1993 r., sygn. P.7/92 (OTK 1993, cz. II, poz. 27, s. 270).

⁴² Orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90 (OTK 1990, poz. 5, s. 52–54).

⁴³ Istotna jest relacja między zasadami wskazanymi i niewskazanymi wprost w konstytucji. Z reguły bowiem „zasady wyrażone wprost w konstytucji (niezależnie od innych cech formalnych i materialnej zawartości) mają pierwszeństwo wobec zasad z niej wyprowadzanych”. W. Sokolewicz, *Uwaga 8 do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007. Jednakże, jak stwierdza dalej autor, zasadom niewyrażonym wprost (tzw. zasadom pochodnym) „nie można odmawiać generalnie zdolności stawania się w określonych okolicznościach samoistnym źródłem praw podmiotowych”. Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga 17 do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*

⁴⁴ W obowiązującej obecnie ustawie zasadniczej prawo to zostało wyartykułowane jako pierwsze prawo o charakterze osobistym (art. 38). Ustrojodawca podkreślił w ten sposób szczególną wartość tego prawa, jako jednego z najważniejszych w systemie prawnym państwa demokratycznego.

⁴⁵ Sprawa o sygn. K.26/96 (OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 19), w której Trybunał kontrolował zgodność ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 139, poz. 646) ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi, m. in. z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożyło zdania odrębne.

w związku z czym tylko ludzie mogą być właściwymi podmiotami praw i obowiązków stanowiących w takim państwie. W ocenie Trybunału, podstawowym przymiotem człowieka jest jego życie, a skoro tak, to pozbawienie życia unicestwia więc równocześnie człowieka, jako podmiot praw i obowiązków⁴⁶.

Dokonując wnikliwej wykładni art. 1 przepisów konstytucyjnych, Trybunał uznał, że treścią zasady państwa prawa jest zespół podstawowych dyrektyw wyznaczanych z istoty demokratycznie stanowionego prawa, a gwarantujących minimum jego sprawiedliwości. W rezultacie pierwszą taką dyrektywą musi być respektowanie w państwie prawa wartości, bez której wykluczona jest wszelka podmiotowość prawna, tj. życia ludzkiego od początków jego powstania. W konkluzjach swoich wywodów Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że demokratyczne państwo prawa jako naczelną wartość winno stawiać człowieka i dobra dla niego najcenniejsze. Dobrem takim jest życie, które w demokratycznym państwie prawa musi pozostawać pod ochroną konstytucyjną w każdym stadium jego rozwoju⁴⁷.

Przepis statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego stał się także wzorcem do wyinterpretowania prawa obywateli do prywatności. Ówczesne przepisy konstytucyjne nie przewidywały wprost istnienia tego prawa. Rozpatrując sprawę o sygn. K21/96 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do prywatności należy przyznać rangę konstytucyjną⁴⁸. Trybunał przyjął, że uznanie i zapewnienie należytej ochrony prawa do prywatności jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawa, a tym samym mieści się w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Stanowisko powyższe Trybunał poparł kilkoma argumentami. Przede wszystkim Trybunał wskazał, że prawo do prywatności jest powszechnie uznawane i gwarantowane w międzynarodowych aktach dotyczących praw człowieka (art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Jeżeli natomiast zostały one ratyfikowane przez Polskę, to w rezultacie uzasadnione jest konstruowanie znaczenia zasady demokratycznego państwa prawnego opartego na prawnych standardach i konsekwencje wynikające z tych aktów. Ponadto Trybunał stwierdził, że art. 87 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych (normował tajemnicę korespondencji) można uznać za wyrażenie pewnej szerszej zasady powiązanej z ogólnym prawem do prywatności. Kolejnym argumentem było wskazanie art. 47 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (uchwalonej, ale jeszcze nieobowiązującej), który proklamował *expressis verbis* prawo do prywatności. Sposobowi

⁴⁶ Ibidem, s. 152.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K.21/96 (OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 23, s. 224).

rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego był więc już ukierunkowany przez mające wkrótce obowiązywać nowe przepisy konstytucyjne regulujące prawa i wolności jednostki⁴⁹.

Trybunał Konstytucyjny odnosił się także do stawianych wielokrotnie przez wnioskodawców zarzutów naruszenia prawa do sądu, które również nie było wyrażone bezpośrednio w tekście konstytucji. W tym przypadku argumentacja Trybunału była podobna. Zdaniem sędziów Trybunału, zasada prawa do sądu jest jednym z zasadniczych składników demokratycznego państwa prawnego. Ponadto za taką interpretacją art. 1 Konstytucji przemawiają również przepisy art. 14 i 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ratyfikowanego przez Polskę 3 marca 1977 r.)⁵⁰. Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawo do sądu wyprowadzone z art. 1 Konstytucji jest skonkretyzowane w art. 56 ust. 1 Konstytucji, który określa, jakie sądy sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹.

Rozpatrując inną sprawę, Trybunał Konstytucyjny rozwinął wątek relacji między prawem do sądu a zasadą demokratycznego państwa prawnego⁵².

Trybunał stwierdził, że zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakkolwiek wykładnia ściśnająca art. 1 Konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Taki kierunek wykładni art. 1 Konstytucji wynikał również – w ocenie Trybunału – z treści art. 56 ust. 1 Konstytucji, który stanowił, iż „wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne”. Przepis ten udośćpniał obywatelowi drogę do wymiaru sprawiedliwości⁵³.

W innej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyprowadzone z art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych prawo do sądu nie musi automatycznie oznaczać niekonstytucyjności wszystkich istniejących dziś ograniczeń drogi sądowej⁵⁴. W ocenie M. Wyrzykowskiego, przyjęcie w konstytucji terminu „demokratyczne państwo prawne” ma dwie konsekwencje, gdyż po pierwsze, nakazuje przy wyjaśnianiu niejasnych zasad proceduralnych nadawanie im takiego znaczenia, aby nie przeszkadzały jednostce w sądowym dochodzeniu swych roszczeń, a po drugie, zasada państwa prawnego ustanawia dla

⁴⁹ Ibidem, s. 224–225.

⁵⁰ Dz. U. z 1977 r., załącznik do Nr 38, poz. 167.

⁵¹ Orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. akt K.3/91 (OTK 1992, cz. I, poz. 1, s. 33).

⁵² Orzeczenie TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K.8/91 (OTK 1992, cz. I, poz. 5).

⁵³ Ibidem, s. 81–82.

⁵⁴ Orzeczenie TK z 13 marca 1996 r., sygn. akt K.11/95 (OTK ZU 1996, Nr 2, poz. 9, s. 100).

ustawodawcy obowiązek dokonywania zmian ustawodawczych w sposób urzędowy i trwały, który jest treścią państwa prawnego⁵⁵.

Prezentacja powyższych orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny odnosił się do materialnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego ukazuje szereg wynikających z niej zasad podstawowych dla całego systemu prawnego i jego poszczególnych dyscyplin. Kolejny przykład zasady „zakodowanej” w przepisie art. 1 Konstytucji stanowi zasada kompetencji sądu w sprawach pozbawienia człowieka wolności⁵⁶.

Niezwykle cennym rezultatem prac Trybunału Konstytucyjnego było też sformułowanie w oparciu o zasadę demokratycznego państwa prawnego kilku głównych zasad dotyczących tzw. przyzwoitej legislacji. Dotyczy to takich zasad, jak: zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną; nakaz zachowania „odpowiedniej” *vacatio legis*; nakaz poszanowania praw słusznie nabytych. Wyartykułowanie tych zasad było rezultatem uznania, że istnienie demokratycznego państwa prawnego wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W swoim pierwszym orzeczeniu w historii Trybunał Konstytucyjny uznał, że chociaż zasada niedziałania prawa wstecz nie została wprost wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi jednak podstawę porządku prawnego w państwie. W ocenie Trybunału zasada ta znajduje swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych, stąd też powinno się od niej odstępować wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów. Poza tym, wskazując na formalne kryterium odstępstwa Trybunał stwierdził, że winno ono wynikać zawsze z brzmienia ustawy, a nie aktu podustawowego⁵⁷.

W innej sprawie Trybunał Konstytucyjny, nie odmawiając ustawodawcy racji posłużenia się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa w określonych warunkach, w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę, przyjął jednakże, że zasada ta nie może prowadzić do sytuacji zaskakującej adresatów norm prawa nową regulacją prawną, zmieniającą na niekorzyść ich dotychczasowe sytuacje prawne oraz nie dając możliwości przygotowania się do przyszłych

⁵⁵ M. Wyrzykowski, *Uwaga 23 do art. 1 przepisów utrzymanych w mocy*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1995.

⁵⁶ Orzeczenie TK z 20 października 1992 r., sygn. K.1/92 (OTK 1992, cz. II, poz. 23, s. 93).

⁵⁷ Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86 (OTK 1986, poz. 2, s. 46–47). W uzasadnieniu do orzeczenia 30 listopada 1988 r. w sprawie sygn. K.1/88 Trybunał wyprowadził zasadę niedziałania prawa wstecz z innych zasad Konstytucji: z zasady praworządności materialnej oraz z zasady zaufania obywatela do państwa. Trybunał dostrzegł związek między zasadą ochrony praw nabytych a zasadą niedziałania prawa wstecz, stwierdzając, że „nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji. Na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków wspiera się bowiem zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła” (OTK 1988, poz. 6, s. 102).

zdarzeń. Wedle oceny Trybunału Konstytucyjnego sytuacja taka podważa zaufanie obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych) i w konsekwencji może pozostawać w sprzeczności z tą zasadą⁵⁸.

W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny opowiedział się także za ochroną praw nabytych. Uznał, że wyłącznie prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte mogą korzystać z ochrony konstytucyjnej, ponieważ są jednym z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdził, że u podstaw ochrony praw nabytych leży przede wszystkim pewność i stabilność prawa. Nie oznacza to jednak, że w określonych wypadkach nie można liczyć się z koniecznością dostosowywania pewnych rozwiązań prawnych do zmieniających się stosunków społecznych i ekonomicznych, w szczególności wtedy, gdy zmiany istniejącego stanu prawnego zmierzają do rozwiązań trafniejszych z punktu widzenia założeń konstytucji od dotychczasowych rozwiązań⁵⁹.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się także w kwestii uznania zasady *vacatio legis* za wynikającą z art. 1 przepisów konstytucyjnych (w tym także z zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych). Istotę tej zasady Trybunał dostrzegł w nakazie takiego wprowadzania w życie nowych przepisów, by ich adresaci dysponowali dostateczną ilością czasu na odpowiednie pokierowanie swoimi sprawami i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej, zwłaszcza w zakresie, w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla swych adresatów⁶⁰. Również zasada odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględny, co powoduje, że ustawodawca może z niej zrezygnować na rzecz ważnego interesu publicznego, którego nie można wyważyć z interesem jednostki⁶¹.

Trybunał Konstytucyjny wskazał także, iż – na tle art. 1 przepisów konstytucyjnych – nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego⁶².

Trybunał wyinterpretował również z zasady demokratycznego państwa prawnego tzw. wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. Oznacza on, że każda regulacja prawna (również ustawowa), dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich musi precyzyjnie wyznaczać dopuszczalny zakres ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. Istnienie demokratycznego państwa prawa wymaga, by każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra oso-

⁵⁸ Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K.9/92 (OTK 1993, cz. I, poz. 6, s. 69).

⁵⁹ Orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91 (OTK 1992, cz. I, poz. 8, s. 158–159).

⁶⁰ Orzeczenie TK 15 lipca 1996 r., sygn. K.5/96 (OTK ZU 1996, Nr 4, poz. 30).

⁶¹ Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K.9/92 (OTK 1993, cz. I, poz. 6, s. 69–70).

⁶² Orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94 (OTK 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 79).

bistego łączyła się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego⁶³.

Trybunał Konstytucyjny przy rozpoznawaniu określonych spraw dokonywał również wykładni takich przepisów konstytucji, które wyrażały określone prawa lub wolności. W tej materii orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest bardzo bogate, dlatego poniżej zaprezentowane zostaną wypowiedzi Trybunału w odniesieniu do wybranych praw i wolności.

Charakteryzując konstytucyjną wolność słowa (art. 71 Konstytucji PRL, art. 83 przepisów utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Małej konstytucji) Trybunał stwierdził, że stanowi ona jedno z podstawowych praw człowieka, przysługujących w naturalny sposób każdej jednostce ludzkiej. W takim ujęciu rolą unormowań konstytucyjnych jest potwierdzenie istnienia tej wolności, określanie jej podstawowych aspektów oraz ustanawianie niezbędnych gwarancji koniecznych ograniczeń⁶⁴. Trybunał potwierdził, że wolność słowa, podobnie jak wszelkie inne prawa i wolności jednostki, nie ma charakteru absolutnego i może być poddawana koniecznym ograniczeniom. Trybunał sformułował kilka kryteriów tych ograniczeń. Mianowicie, ograniczenie wolności słowa może zostać ustanowione bądź to przez inną, wyrażoną wprost normę konstytucyjną, bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie wolności słowa z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi. Poza tym ustawowe ograniczenia wolności słowa wprowadzane mogą być tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i zakazane jest opieranie ich na domniemaniu. Przy wykładni takich przepisów ustawowych zawsze należy też przyznawać pierwszeństwo takiemu ich rozumieniu, które w najpełniejszy sposób koresponduje z konstytucyjną zasadą wolności słowa. Wskutek ograniczeń nie może zostać naruszona istota zasady wolności słowa⁶⁵.

Jedną z podstawowych wolności politycznych była i pozostaje obecnie wolność zgromadzeń. Normatywna treść wolności zgromadzeń zawarta jest w dyrektywie, w myśl której zakazane jest jakiegokolwiek działanie mające na celu przeszkadzanie w organizowaniu i odbywaniu pokojowych zgromadzeń przez obywateli. Dyrektywa ta, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, doznaje ograniczeń jedynie w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji z inną normą, wartością lub zasadą o charakterze konstytucyjnym⁶⁶.

⁶³ Orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92 (OTK 1992, cz. I, poz. 13, s. 205).

⁶⁴ Uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W.3/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 17, s. 157).

⁶⁵ *Ibidem*, s. 158. W tej sprawie Trybunał zdecydowanie stwierdził, że jednym z elementów istoty wolności słowa jest wolność od cenzury prewencyjnej, rozumianej jako przyznanie organom państwowym kompetencji do kontrolowania treści wypowiedzi przed ich przekazaniem odbiorcy, a także do uzależnienia przekazania wypowiedzi odbiorcom od uprzedniej zgody organu państwowego.

⁶⁶ Uchwała TK z 16 marca 1994 r., sygn. W.8/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 18, s. 168).

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także na temat ograniczeń innych wolności o charakterze politycznym. Przykładowo, w sprawie W 14/95 stwierdził, że realizacja swobody zrzeszania się w partiach politycznych może być przez państwo uzależniona od spełnienia warunków określonych w ustawie bądź nawet niedopuszczona z powodu znamion negatywnie określonych przez ustawodawstwo. Granice te ustanawiane są zarówno w interesie samych partii, jak też w interesie publicznym w celu gwarantowania demokratycznego ustroju państwa⁶⁷.

Na podobnych zasadach ograniczona może być swoboda zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że wyjątki od zasady powszechności tego prawa mogą być wprowadzane w drodze ustawowej. W demokratycznym państwie prawa granice swobody ustawodawcy pozbawiania poszczególnych grup pracowników przyznanych konstytucyjnie wolności obywatelskich są wyznaczone przez konstytucyjne postanowienia o wolnościach obywateli⁶⁸.

Swoboda działalności gospodarczej, będąca jednocześnie naczelną zasadą ustrojową, charakteryzującą ustrój gospodarczy państwa (art. 6 przepisów utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Małej konstytucji) może natomiast, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Swoje stanowisko Trybunał argumentował faktem, że istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, by zminimalizować przypadki nierzetelności tak w stosunkach między podmiotami gospodarczymi, jak i w wykonywaniu przez te podmioty swych obowiązków publicznych (np. obowiązku podatkowego)⁶⁹. Ograniczenia swobody działalności gospodarczej również nie mogą być nadmierne. Trybunał wyjaśnił, że „winny być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia”⁷⁰.

Rozważając natomiast istotę prawa obywateli do ubezpieczenia społecznego (art. 70 przepisów utrzymanych w mocy), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że stanowi ono nakaz skierowany do ustawodawcy w celu urzeczywistnienia tego prawa, przyznając mu zasadniczo swobodę, gdy idzie o określenie rodzaju świadczeń z ubezpieczenia społecznego, warunków ich nabycia i ustania, ich wysokości, trybu przyznawania itp. Jedynym skrępowaniem ustawodawcy linią kierunkowego działania jest nakaz „rozwoju” ubezpieczeń społecznych. Co więcej, Trybunał uznał, że przepisy konstytucji nie określały indywidualnych sytuacji

⁶⁷ Uchwała TK z 24 kwietnia 1996 r. (OTK ZU 1996, Nr 2, poz. 14, s. 136).

⁶⁸ Orzeczenie TK z 21 listopada 1995 r., sygn. K 12/95 (OTK 1995, cz. II, poz. 34, s. 132).

⁶⁹ Zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K.11/94 (OTK 1995, cz. I, poz. 1, s. 127).

⁷⁰ Zob. orzeczenie TK z 20 sierpnia 1992, sygn. K.4/92 (OTK 1992, cz. II, poz. 22, s. 23).

prawnych ubezpieczonego, nie stwarzały tym samym odpowiedniego rozszczenia po stronie ubezpieczonego, które wynikać mogło dopiero z ustawy. Możliwa jest także – stwierdził skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego – modyfikacja prawa do ubezpieczenia społecznego nie tylko na przyszłość, w zależności od warunków społeczno-gospodarczych, lecz z tych samych powodów, a także ze względu na pełniejszą realizację ogólnych zasad sprawiedliwości i równości w prawie – zmiany uprawnień nabytych na podstawie wcześniejszych ustaw, pod warunkiem zachowania istoty prawa do ubezpieczeń społecznych, wynikającej z konstytucji⁷¹.

Podsumowanie

Trybunał Konstytucyjny w początkowym okresie swojej działalności (1986–1989) dokonywał wykładni przepisów Konstytucji PRL. Było to szczególnie skomplikowane, ponieważ w tamtym czasie obowiązywała konstytucyjna zasada jedności systemu władzy państwowej, na mocy której Sejm skupiał pełnię tej władzy i był nadrzędnym organem państwowym. Od roku 1990, aż do daty wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP, wzorcem kontroli aktów normatywnych były przepisy znajdujące się w tzw. Małej konstytucji, a także – na podstawie jej przepisu art. 77 – w częściowo utrzymanych przepisach Konstytucji PRL (RP). Nowelizacja konstytucji dokonana 29 grudnia 1989 r. dotyczyła również przepisów o prawach i wolnościach obywatelskich, w wyniku oparcia ustroju państwa na zasadach: swobody działalności gospodarczej, ochrony własności osobistej i pluralizmu politycznego. W tym kontekście dodatkowego znaczenia nabrała działalność Trybunału Konstytucyjnego, który stał się gwarantem przestrzegania tychże praw i wolności.

Zasadniczym osiągnięciem Trybunału Konstytucyjnego z pierwszych lat istnienia tego organu było uznanie, że prawa zawarte w konstytucji to nie tylko zasady ustroju, którymi państwo ma się kierować, ale że można i należy wywodzić z nich normatywne konsekwencje⁷². Warto dodać, że ustalanie normatywnej zawartości Konstytucji PRL było niekiedy wyjątkowo skomplikowane wobec niejednoznaczności i ogólnikowości przepisów. Pomimo to Trybunałowi Konstytucyjnemu udało się urzeczywistnić rolę konstytucji jako nadrzędnego aktu normatywnego w państwie prawa.

⁷¹ Zob. orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90 (OTK ZU 1990, poz. 5, s. 50). Zob. też przykładowo: orzeczenie TK z 19 października 1993 r., sygn. K.14/92 (OTK ZU 1993, poz. 35); orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., sygn. K.8/96 (OTK ZU 1996 Nr 4, poz. 32).

⁷² W. Zakrzewski, *Prawa i wolności obywateli Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło, Lublin–Rzeszów 1993, s. 55.

Głównym punktem odniesienia w procesie wykładni konstytucji na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku stała się zasada demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny „wyprowadził” z niej inne zasady (wartości) konstytucyjne, które nie były *expressis verbis* wskazane w tekście konstytucji, takie jak: zasada przyrodzonej godności człowieka, prawo do życia, prawo do prywatności, prawo do sądu, zasada proporcjonalności ograniczeń praw i wolności oraz szereg zasad dotyczących tzw. przyzwoitej legislacji.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w pierwszych latach istnienia tego organu przyczyniło się znacząco do utrwalenia mechanizmów funkcjonowania aparatu państwowego, opierającego się na wspomnianych zasadach państwa prawnego i demokratycznego (oraz urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej), także w aspekcie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich⁷³.

Za istotny walor orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uznać należy także utrwalenie sposobu interpretacji tekstów aktów normatywnych, w szczególności konstytucji. Szczegółowe postanowienia aktów normatywnych należy bowiem interpretować w kontekście całego tekstu (również z uwzględnieniem ewentualnych preambuł), a tłem poszczególnych przepisów winny być postanowienia ogólne. Oznacza to, że w procesie badania istoty i zakresu konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich nie można pomijać przepisów regulujących zagadnienia ustroju państwa.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1997 przypadła w okresie zasadniczych przemian systemu ustrojowego państwa, zmierzających w kierunku zakładanej, całkowitej jego demokratyzacji. W wyniku tych zmian zmodyfikowany został także pierwotny model Trybunału Konstytucyjnego⁷⁴. W tym czasie przeobrażeniu uległa także świadomość społeczeństwa w kwestii przysługujących mu praw i wolności w państwie. W mojej ocenie proces ten wzmocniła również działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do kwestii konstytucyjnych praw (wolności) obywatelskich, w orzecznictwie Trybunału wielokrotnie odzwierciedlenie znajdowały poglądy przedstawicieli nauki, wskutek czego zyskiwały one dodatkową wartość i mogły się upowszechnić. Trybunał nawiązywał także w swoich uzasadnieniach do przepisów prawa międzynarodowego, a także do praktyki sądów konstytucyjnych innych państw. Wzrastająca z roku na rok liczba spraw kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że organ ten był postrzegany jako niezbędny element

⁷³ Stanowisku temu nie przeczy fakt, że w prezentowanym okresie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego niezgodności ustaw z konstytucją nie były ostateczne, gdyż podlegały rozpatrzeniu przez Sejm. Wynikało to z art. 7 ustawy z dnia 19 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98) w zw. z art. 33a ust. 2 Konstytucji PRL.

⁷⁴ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 64–65.

gwarancji przestrzegania praw konstytucyjnych. Warto odnotować, że częstym wnioskodawcą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym był Rzecznik Praw Obywatelskich.

Dokonując oceny działalności Trybunału Konstytucyjnego jako organu gwarantującego respektowanie przez organy władzy publicznej konstytucyjnych wolności i praw jednostki, warto dodać, że dopiero obowiązująca Konstytucja RP w art. 79 przewiduje istnienie skargi konstytucyjnej, tj. wyspecjalizowanej instytucji służącej „każdemu” dla ochrony jego wolności lub praw konstytucyjnych.