Dariusz Górecki

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet Łódzki

PREAMBUŁA DO KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – POTRZEBNA CZY ZBĘDNA?

Konstytucja jest aktem normatywnym o szczególnym znaczeniu dla państwa. Z tego względu wiele ustaw zasadniczych posiada preambuły (wstępy) zawarte między tytułem a pierwszym artykułem. Ze względu na treść preambuł w literaturze można napotkać następującą ich klasyfikację: 1) preambuły merytoryczne (dotykające istoty aktu normatywnego, wskazujące co jest przedmiotem regulacji prawnej, dość często zawierają treści powtarzane w dalszej części aktu); 2) preambuły motywacyjne (podające powody, które przyczyniły się do wydania aktu normatywnego i w jakim celu, czasem odwołują się do jakiejś rocznicy lub wydarzenia); 3) preambuły historyczne (podkreślające ciągłość niektórych procesów historycznych, a jednocześnie czasem odcinające się od pewnych minionych zdarzeń); 4) preambuły etyczne (odwołujące się do wartości wskazanych przez pozaprawny system normatywny, czasem odnoszące się do etyki chrześcijańskiej)¹. Oczywiście w poszczególnych preambułach mogą występować fragmenty lub wątki mające różne uzasadnienia typologiczne.

Posiadanie preambuł nie jest jednak dla konstytucji niezbędne. Spośród obecnie obowiązujących konstytucji państw europejskich nie mają ich konstytucje: Austrii², Belgii³, Cypru⁴, Danii⁵, Holandii⁶, Islandii⁷, Luksemburga⁸,

¹ S. Lewandowski, *Charakter normatywny preambuły*, „*Studia Iuridica*” 1998, t. 36, s. 131–134.

² *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r.*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.

³ *Konstytucja Belgii z 7 lutego 1831 r.*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2010.

⁴ *Konstytucja Republiki Cypryjskiej z 16 sierpnia 1960 r.*, tłum. L. i P. Akritiolis, Warszawa 2013.

⁵ *Konstytucja Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r.*, tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2002.

⁶ *Konstytucja Królestwa Holandii z 28 marca 1814 r.*, tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003.

⁷ *Konstytucja Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r.*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2009.

⁸ *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z 17 października 1868 r.*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

Malty⁹, Norwegii¹⁰ i Szwecji¹¹. Ze względu na istnienie konstytucji niepisanej problem preambuły w Wielkiej Brytanii i San Marino nie występuje.

Bardzo krótkie, najczęściej jednozdaniowe preambuły, właściwie *incipit*, obwieszczające fakt uchwalenia, zawierają konstytucje: Finlandii¹², Grecji¹³, Lichtensteinu¹⁴, Łotwy¹⁵, Monako¹⁶, Rumunii¹⁷ i Włoch¹⁸. Krótkie preambuły mają też ustawy zasadnicze Watykanu¹⁹ i Słowenii²⁰. Dość nietypowe rozwiązania przyjęto w konstytucjach Hiszpanii²¹ i Niemiec²² – części tamtejszych konstytucji zatytułowane „Preambuła” poprzedzone są krótkim wprowadzeniem. W konstytucji Hiszpanii dwoma zdaniami, w których król Juan Carlos I obwieszcza jej uchwalenie, a w konstytucji Niemiec trzema zdaniami, w których Rada Parlamentarna stanowi o jej uchwaleniu i przyjęciu przez parlamenty ponad dwóch trzecich krajów niemieckich.

Preambuła jest niewątpliwie najwłaściwszym miejscem dla zaprezentowania wartości, na których powinno być zbudowane państwo; miejscem wskazującym historyczną ciągłość państwa, chlubne wydarzenia z jego dziejów. Preambuła pozwala odczytać aksjologię ustawy zasadniczej, jej podstawy światopoglądowe i przyjęty system wartości²³. Z tego względu przyjęte w niej

⁹ *Konstytucja Malty* z 21 września 1964 r., tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007.

¹⁰ *Konstytucja Królestwa Norwegii* z 17 maja 1814 r., tłum. J. Osiński, Warszawa 1996.

¹¹ *Konstytucja Szwecji* z 28 lutego 1974 r., tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000.

¹² *Konstytucja Republiki Finlandii* z 11 czerwca 1999 r., tłum. J. Osiński, Warszawa 2003.

¹³ *Konstytucja Republiki Grecji* z 9 lipca 1975 r., tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, Warszawa 2005.

¹⁴ *Konstytucja Księstwa Lichtensteinu* z 5 października 1921 r., tłum. R. Grabowski, Warszawa 2013.

¹⁵ *Konstytucja Republiki Łotewskiej* z 15 lutego 1922 r., tłum. L. Gołupiec, Warszawa 2001.

¹⁶ *Konstytucja Księstwa Monako* z 17 grudnia 1962 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2012.

¹⁷ *Konstytucja Rumunii* z 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.

¹⁸ *Konstytucja Republiki Włoskiej* z 22 grudnia 1947 r., tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.

¹⁹ *Ustawa Zasadnicza Państwa Miasto Watykan* z 26 listopada 2000 r., tłum. F. Longhamps de Bérrier, M. Zubik, Warszawa 2008,

²⁰ *Konstytucja Republiki Słowenii* z 23 grudnia 1991 r., tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009.

²¹ *Konstytucja Hiszpanii* z 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2008.

²² *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec* z 23 maja 1949 r., tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

²³ A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienie prawne*, [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 181; A. Grześkowiak, *Aksjologia projektu Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Lublin 1996, s. 15.

podstawy aksjologiczne powinny być wytycznymi ukierunkowującymi zarówno proces interpretacji, jak i stosowania przepisów konstytucyjnych²⁴.

Ustawodawca konstytucyjny odwołuje się czasem do wartości wyznaczonych przez pozaprawny system normatywny. W takiej sytuacji preambuła przybiera formę religijną, odniesienia do etyki chrześcijańskiej. Zamieszczone na początku ustawy zasadniczej inwokacje w formie uroczystego wezwania imienia Bożego przyjmują postać inwokacji chrześcijańskiej, zakładającej akceptację prawdy objawionej o Trójcy Świętej lub inwokacji w wersji uniwersalnej, zakładającej akceptację prawdy wspólnej dla chrześcijan i wyznawców wszystkich religii monoteistycznych²⁵.

Niektóre z europejskich preambuł konstytucyjnych zawierają *invocatio Dei* w formule chrześcijańskiej (Irlandii²⁶ – „W imię Trójcy Przenajświętszej”, Grecji – „W imię Trójcy Świętej, Jedynej i Niepodzielnej”), niektóre zaś w wersji uniwersalnej (Szwajcarii²⁷ – „W imię Boga Wszechmogącego!”, Węgier²⁸ – „Boże błogosław Węgrów!”). Jednakże w niektórych konstytucjach wersja uniwersalna *invocatio Dei* występuje w formie ułomnej (Niemiec – „Mając świadomość odpowiedzialności przed Bogiem i ludźmi”, Ukrainy²⁹ – „uznając swą odpowiedzialność przed Bogiem”, Albanii³⁰ – „w poczuciu odpowiedzialności za przyszłość, z wiarą w Boga i/lub inne wartości uniwersalne”, Lichtensteinu – „My, Jan II z łaski Boga suwerenny Panujący Księżę Lichtensteinu”). Ponadto odwołanie do chrześcijańskiego systemu wartości zawarte jest także w preambule konstytucji Słowacji³¹ – „w poczuciu cyrylo-metodyjskiego dziedzictwa duchowego...” oraz ustawy zasadniczej Watykanu, której preambuła stanowi, że Państwo Miasto Watykan „istnieje jako skuteczna gwarancja wolności Stolicy Apostolskiej i środek zabezpieczenia rzeczywistej i widzialnej niezależności Biskupa Rzymskiego w pełnieniu jego misji w świecie”.

Dwie pierwsze polskie konstytucje zawierały inwokacje do Boga, aczkolwiek w różnych formułach – konstytucja z 3 V 1791 r.³² „W imię Boga

²⁴ P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 46–47.

²⁵ J. Krukowski, *Znaczenie „inwokacji do Boga” w Konstytucji*, „Niedziela” z 1 IX 1996 r., s. 14.

²⁶ *Konstytucja Irlandii* z 1 lipca 1937 r., tłum. S. Grabowska, Warszawa 2006.

²⁷ *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej* z 18 kwietnia 1999 r., tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

²⁸ *Ustawa Zasadnicza Węgier* z 18 kwietnia 2011 r., tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.

²⁹ *Konstytucja Ukrainy* z 28 czerwca 1996 r., tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.

³⁰ *Konstytucja Republiki Albanii* z 22 listopada 1998 r., tłum. D. Horodyński, E. Lloha, Warszawa 2001.

³¹ *Konstytucja Republiki Słowackiej* z 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

³² *Konstytucja 3 maja 1791. Dokumenty naszej tradycji*, opr. J. Łojek, Lublin 1981, s. 55.

w Trójcy Świętej Jedyne go”, natomiast konstytucja z 17 III 1921 r.³³ „W imię Boga Wszechmogącego!” Wprowadzie konstytucja z 23 IV 1935 r.³⁴ preambuły nie zawierała, to jednak można w niej znaleźć odwołania do chrześcijańskiego systemu wartości, skoro stanowiła, że na prezydencie „spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa” (art. 2 ust. 2), a rota jego przysięgi zaczynała się od słów: „Świadom odpowiedzialności wobec Boga i historii za losy Państwa, przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedyne mu...” (art. 19 ust. 1). Ze zrozumiałych względów konstytucja państwa ideologicznego z 22 VII 1952 r.³⁵, wojującego z religią, odwołania do Boga nie zawierała.

W okresie prac nad obecną polską konstytucją³⁶ problem zamieszczenia w niej preambuły z odwołaniem do Boga wzbudzał wiele emocji. Ostatecznie zdecydowano się na ułomną postać *invocatio Dei*: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary [...] w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej”. Pomijając nieudolność zdefiniowania Stwórcy, przyjęta formuła jest przejawem poszanowania pluralizmu światopoglądowego społeczeństwa i jednakowego traktowania wszystkich „źródeł” wartości³⁷. Obecność inwokacji nie stoi więc w sprzeczności z tezą o światopoglądowej neutralności, pod warunkiem wszakże, że teza ta „nie będzie ideologicznie uwikłana, jak w przypadku laickiej i ateistycznej wykładni”³⁸. Odwołanie się do Boga we wstępie oznacza, że prawo tworzone przez władze państwowe musi jednak podlegać pewnym ograniczeniom, takim jak „ponadustawowe prawo”, w Europie dość często utożsamiane z systemem wartości chrześcijańskich. Rozwiązanie takie nie modyfikuje podstawowych wolności i praw, lecz przeciwnie, wzmacnia je (np. zasadę tolerancji religijnej). Zatem nie oznacza, że Polska staje się państwem wyznaniowym, dyskryminującym niewierzących lub wyznających jakąś inną religię niż chrześcijańska. Przyjęta forma inwokacji uniwersalnej nie neguje też „charakterystycznego dla

³³ Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267 z późn. zm.

³⁴ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227.

³⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232 z późn. zm.

³⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁷ J. Krukowski, *Konkordat Polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 66.

³⁸ H. Juros, *Spór o „Invocatio Dei” w konstytucji RP*, „Przegląd Powszechny” 1994, nr 2, s. 144.

demokracji liberalnej przekonania o pochodzeniu władzy państwowej od ludu”³⁹.

Preambuły niektórych konstytucji wskazują podmiot władzy najwyższej w państwie, którym mogą być: naród (Albania, Bułgaria⁴⁰, Chorwacja⁴¹, Estonia⁴², Irlandia, Litwa⁴³, Łotwa, Macedonia⁴⁴, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Węgry), lud (Andora⁴⁵, Białoruś⁴⁶, Francja⁴⁷, Hiszpania, Portugalia⁴⁸, Rosja⁴⁹, Ukraina), obywatele (Czarnogóra⁵⁰, Czechy⁵¹), ewentualnie panujący książę (Lichtenstein, Monako) lub papież (Watykan). Natomiast krótkie wstępy do konstytucji Finlandii, Grecji, Rumunii i Włoch w ogóle nie zawierają żadnego z tych pojęć. W niektórych preambułach jednocześnie znajdują się pojęcia narodu i ludu (Hiszpania, Irlandia, Macedonia), a w niektórych jeszcze dodatkowo – obywateli (Ukraina, Węgry). Tylko niektóre preambuły używają pojęcia narodu w sensie etnicznym, w odróżnieniu od narodu lub ludu rozumianego jako ogół wszystkich obywateli (Chorwacja⁵², Litwa, Macedonia, Słowacja, Słowenia, Węgry). Natomiast w odniesieniu do niektórych preambuł, ograniczając się tylko do samego ich tekstu, trudno jednoznacznie wypowiedzieć się, czy pojęcie narodu zostało użyte tam w sensie politycznym czy etnicznym.

³⁹ J. Krukowski, *Państwo a kościoły i związki wyznaniowe w projekcie Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Lublin 1996, s. 147.

⁴⁰ *Konstytucja Republiki Bułgarii* z 12 lipca 1991 r., tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012.

⁴¹ *Konstytucja Republiki Chorwacji* z 22 grudnia 1990 r., tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

⁴² *Konstytucja Republiki Estońskiej* z 28 czerwca 1992 r., tłum. A. Puu, Warszawa 2000.

⁴³ *Konstytucja Republiki Litewskiej* z 25 października 1992 r., tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.

⁴⁴ *Konstytucja Republiki Macedonii* z 17 listopada 1991 r., tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.

⁴⁵ *Konstytucja Księstwa Andory* z 14 marca 1993 r., www.andorramania.com/constitution.htm/.

⁴⁶ *Konstytucja Republiki Białoruś* z 15 marca 1996 r., en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Belarus [11.02.2014].

⁴⁷ *Konstytucja Republiki Francuskiej* z 4 października 1958 r., tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2000.

⁴⁸ *Konstytucja Republiki Portugalskiej* z 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

⁴⁹ *Konstytucja Federacji Rosyjskiej* z 12 grudnia 1993 r., tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.

⁵⁰ *Konstytucja Czarnogóry* z 19 października 2007 r., www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf.

⁵¹ *Konstytucja Republiki Czeskiej* z 16 grudnia 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Łódź 1994.

⁵² Jednakże Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 2010 r. stwierdził, że zgodnie z art. 1 ust. 2 Konstytucji w Chorwacji suwerenem jest naród „rozumiany w sensie politycznym jako ogół obywateli państwa bez względu na poczucie tożsamości związane z przynależnością do określonego narodu”. K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 96.

Obecnie obowiązująca w Polsce konstytucja jest piątą konstytucją. Pojęcie narodu polskiego użyte jest we wszystkich preambułach, aczkolwiek ta z 1952 r. (bardzo obszerna) częściej posługuje się pojęciem ludu pracującego, będącego „żywą i nieśmiertelną substancją narodu”⁵³. Wszystkie preambuły używają pojęcia narodu polskiego, jako odpowiadającego ogółowi ludności państwa (o narodzie polskim: Konstytucja z 1791 r. – „reprezentowany przez Stany Skonfederowane w liczbie podwójnej naród polski reprezentującymi...”, Konstytucja z 1921 r. – „dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku ...”, Konstytucja z 1997 r. – „Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej...”). Preambuły stosowały więc pojęcie narodu nie w sensie etnicznym, lecz politycznym⁵⁴. Podobnie wypowiedział się o preambule obecnej ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2004 r. stwierdzając, że użyte tam pojęcie naród „[...] określa wspólnotę, którą tworzą obywatele Rzeczypospolitej” (sygn. akt 15/04). Ujęcie narodu polskiego we wstępie nie sprzeciwia się jednak uzależnieniu uczestnictwa w realizowaniu władzy zwierzchniej od spełniania pewnych warunków, np. posiadania obywatelstwa lub osiągnięcia pewnego wieku⁵⁵.

Charakter normatywny preambuł budzi pewne zastrzeżenia. Na ogół zawierają one odniesienia do historii państwowości (czasem bardzo obszerne, np. Chorwacja, Węgry), formułują też pewne zasady ustrojowe. Niewątpliwie stanowią cenną wskazówkę interpretacyjną mówiącą, w jakim kierunku należy odczytywać postanowienia części normatywnej ustawy zasadniczej, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2004 r. (sygn. akt. 18/04). Zawarte we wstępie sformułowania wskazują na sposób rozumienia nie tylko przepisów konstytucyjnych, ale także całego systemu prawa. W państwach, w których istnieją organy sądownictwa konstytucyjnego, sformułowania zawarte w preambułach nabierają jurydycznego charakteru, skoro sąd bada konstytucyjność ustawy pod kątem zgodności z preambułą.

⁵³ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 163.

⁵⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 215; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 36; L. Garlicki, komentarz do wstępu do konstytucji, s. 9, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 10; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 4; W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne. (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 19; W. Zakrzewski, *Pojęcie narodu w Konstytucji Marcowej*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 5–6, s. 47; W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 249–250; W. J. Wołpiuk, *Naród jako pojęcie konstytucyjne*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2014, t. XXII, s. 371–372.

⁵⁵ P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 20.

Ponadto wypowiadając się na temat zgodności ustawy z jakąś normą konstytucyjną, sąd konstytucyjny czasem przywołuje sformułowania zawarte w preambule, wzmacniając w ten sposób swą argumentację. Tym samym preambuła nabiera normatywnego charakteru. Ale nawet w państwach, w których nie występują organy sądownictwa konstytucyjnego, preambuły ustawy zasadniczej bywają przywoływane w orzecznictwie sądowym. Przykładem może być polska konstytucja z 1921 r., której wstęp był wielokrotnie powoływany w orzecznictwie Sądu Najwyższego „ze względu na jego walor normatywny”⁵⁶.

Preambuła do obecnej polskiej konstytucji nie jest jednakowo oceniana przez przedstawicieli doktryny pod względem jej normatywnego znaczenia. Argumentem przemawiającym za przyznaniem preambule takiego samego statusu jak pozostałym częściom ustawy zasadniczej jest fakt, iż jest ona integralną jej częścią. Z drugiej jednak strony wstęp znacznie różni się od pozostałych jej części pod względem redakcyjnym: stylistyką i strukturą – zawiera dość swobodnie ujęte zdania opisowe, czasem ocenne. Z tego względu trudno jest rozumieć je jako materiał do budowy norm. Zatem to nie preambuła w całości ma lub nie ma charakteru normatywnego, ale jej poszczególne części składowe, ujęte najczęściej w odrębne zdania. O tym więc, czy dane zdanie może być użyte do budowy normy prawnej, decyduje jego treść, a nie umieszczenie go w części artykułowej lub preambule. Logiczny jest więc wniosek, że poszczególnym zdaniom ze wstępu przysługuje domniemanie normatywności⁵⁷. Zdaniem S. Lewandowskiego normę prawną można wyinterpretować tylko z preambuły merytorycznej i to nie z każdej. Jednocześnie zauważa on, że niektóre preambuły tego typu zawierają normy prawne⁵⁸.

W wyroku z 16 XII 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08) Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat wątpliwości co do normatywnego charakteru wstępu do Konstytucji. Zauważył przy tym, że zawiera on charakterystykę drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych i podstawowych reguł organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak zasady: demokracji, poszanowania praw jednostki, współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Postanowienia te są wystarczające, aby uznać normatywność preambuły. Zdaniem Trybunału „tendencja do normatywizacji wstępu do ustawy zasadniczej jest nieuchronna na gruncie

⁵⁶ M. Kallas, *Wstępy do polskich konstytucji (1791–1921)*, [w:] E. Gajda, A. Sokala (red.), *Honeste vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, Toruń 2001, s. 533.

⁵⁷ A. Gwiżdż, *op. cit.*, s. 183.

⁵⁸ S. Lewandowski, *op. cit.*, s. 135.

systemu prawa stanowionego, według którego konstytucja jest najwyższym aktem prawnym, o najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji”. Znaczenie normatywne preambuły może przejawiać się w samodzielnym sformułowaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, gdy inne przepisy konstytucyjne tej kwestii nie poruszają (np. zasada pomocniczości)⁵⁹.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na postanowienia preambuły, w szczególności kontrolując zgodność poszczególnych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikającym ze wstępu zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych, solidaryzmu oraz stosunku do przeszłości (np.: sygn. akt: K 18/04, K 15/04, U 5/04, K24/02, P 2/08, P 41/07, K 37/06, SK 57/04, K 14/03, K 51/07, K 31/06, K 54/05, SK 4/02, K 3/98, K 11/99, P 5/07, K 6/09, K 37/06, SK 17/09, K 22/09).

Kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na temat zasady pomocniczości, dość ściśle związanej z zasadą samorządności. Zgodnie z zasadą pomocniczości zdaniem Trybunału „władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności” (sygn. akt P 2/08). Administracja rządowa podejmuje działania wówczas, „gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie rozwiązać własnych problemów” (sygn. akt K 37/06). Trybunał zwrócił też uwagę, że zasada pomocniczości „uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeżeli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego” (sygn. akt K 24/02). Trybunał wskazał także, że wsparcie powinno być udzielane, gdy dana osoba lub rodzina nie jest w stanie sama sobie poradzić. „Pomoc musi zmierzać ku usamodzielnieniu się adresata pomocy – zatem rodzina niewydolna wychowawczo powinna dostać wsparcie, żeby stać się w pełni wydolną. Pomoc powinna trwać do tego momentu, aż rodzina będzie mogła spełniać swe funkcje samodzielnie” (sygn. akt P 41/07).

Wśród podstawowych obowiązków jednostki preambuła wymienia obowiązek solidarności z innymi. Zasada solidaryzmu społecznego skonkretyzowana jest m. in. w art. 20 Konstytucji, w którym wśród podstaw ładu gospodarczego wymienia się solidarność partnerów społecznych. Przewidziany w preambule powszechny obowiązek solidarności z innymi ma różny charakter w zależności od relacji między określonymi osobami. Z tego względu Trybunał zauważył, że prawo „może wprowadzać pewne, a zwłaszcza-

⁵⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19.

cza materialne aspekty obowiązku solidarności między byłymi małżonkami w interesie tej strony, której sytuacja uległa w wyniku rozwodu pogorszeniu” (sygn. akt SK 57/04). W innej sprawie Trybunał zauważył, że zasady solidarności i proporcjonalności pozwalają ustawodawcy na wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które w stosunku do istniejących praw majątkowych z uwagi na szczególne okoliczności, jak wojna, katastrofy naturalne itp., uzasadniają wprowadzenie mechanizmów zmierzających do naprawy stanu niepożądanego dla państwa i w znacznym stopniu obywateli. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zasady solidaryzmu wynika, że „tego rodzaju mechanizmy powinny uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych w równym stopniu. Toteż prawodawca, decydując się w związku z takimi nadzwyczajnymi wydarzeniami na istotną ingerencję w istniejące prawa majątkowe, powinien zastosować odpowiednią, proporcjonalną miarę ingerencji wobec wszystkich grup społecznych” (sygn. akt SK 49/05).

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się także kilkakrotnie na temat umieszczonej w preambule zasady współdziałania władz. Jego zdaniem zasada ta nie może być traktowana jako podstawa przyznania pewnych uprawnień jakiemuś organowi (sygn. akt K 22/09). Zasada współdziałania władz służy głównie kształtowaniu określonej praktyki w funkcjonowaniu organów władzy, poszanowaniu „godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania” (sygn. akt K 2/08). Ocena treści prawa widziana z perspektywy tej zasady może obejmować jedynie takie regulacje, które przewidują, że w określonej sprawie krzyżują się zakresy uprawnień dwu lub kilku organów (sygn. akt K 37/06).

Również zawarta w preambule zasada rzetelności funkcjonowania instytucji publicznych była poruszana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak ważna jest ta zasada, świadczy to, że jest ona obok zagwarantowania praw obywatelskich wymieniona w preambule jako cel ustanowienia Konstytucji. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności funkcjonowania instytucji, których celem jest ochrona praw konstytucyjnych, są zarazem naruszeniem tych praw, a tym samym należy je uznać za sprzeczne z ustawą zasadniczą (sygn. akt K 14/03).

Wypowiadając się na temat zasad konstytucyjnych wymienionych w jej wstępie, Trybunał zauważył, że ze sformułowań tam zawartych: „złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie” nie da się wyprowadzić zasady „umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie” (sygn. akt SK 17/09).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat stosunku do przeszłości. We wstępie do Konstytucji jest bowiem m. in. mowa

o wdzięczności przodkom za ich pracę, walkę o niepodległość, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu, o nawiązaniu do najlepszych tradycji Pierwszej i drugiej Rzeczypospolitej oraz o gorzkich doświadczeniach z czasów, „gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Trybunał podkreślał, że dezaprobata dla „totalitarnych metod i praktyk działania komunistycznego aparatu partyjnego i bezpieczeństwa” legła u podstaw unormowań ustawowych dotyczących przejęcia na własność państwa majątku byłej PZPR, rozwiązania Służby Bezpieczeństwa i weryfikacji jej funkcjonariuszy, konsekwencji wobec sędziów, którzy w okresie PRL sprzeniewierzyli się niezawisłości oraz powołania Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciw Narodowi Polskiemu (sygn. akt SK 4/02). Na postanowienia zawarte w preambule powoływał się Trybunał także uzasadniając różnicowanie sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów, opierając się na kryterium ich dawniejszej pracy w polskich i radzieckich organach represji (sygn. akt K 3/98). Trybunał zauważył też, że treść preambuły może być dla ustawodawcy podstawą do wskazania winnych zbrodni oraz do tworzenia systemu pomocy osobom, które w następstwie walki o niepodległość i suwerenność Polski doznały jakiegoś uszczerbku lub były narażone na represje (sygn. akt K 11/99). Trybunał wypowiedział się również o naprawie wyrządzonych szkód w tych latach przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej (sygn. akt P 5/07), zaznaczając, że „przejście od państwa autorytarnego do państwa prawa może wyjątkowo przybrać formy, które nie miałyby uzasadnienia w normalnych warunkach” (sygn. akt K 11/93). Trybunał Konstytucyjny dostrzegł też podstawę aksjologiczną we wstępie do Konstytucji dla obniżenia świadczeń emerytalnych członkom Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej (sygn. akt K 6/09).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nawiązującego do postanowień zawartych w preambule pozwala więc pozytywnie ocenić jej przydatność, a tym samym decyzję o umieszczeniu jej w ustawie zasadniczej.