

Martyna Dobrowolska
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: [0009-0007-4811-1462](https://orcid.org/0009-0007-4811-1462)

Jakub Wieczorek
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: [0000-0002-2814-2911](https://orcid.org/0000-0002-2814-2911)

Problem normatywności preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku

The problem of normativity of the preamble to the Constitution of
the Republic of Poland 1997

Streszczenie

Autorzy podjęli się omówienia problematyki normatywności preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która to po dziś dzień nie została jednoznacznie zdefiniowana przez konstytucjonalistów. Niejednolite orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sposób bezkompromisowy potwierdza, że spór co do normatywności arengi jest problemem aktualnym i bez wątpienia wpływa na przejrzystość tekstu ustawy zasadniczej. Postawiona przez autorów hipoteza, czy akty prawne hierarchicznie podrzędne w stosunku do Konstytucji muszą być zgodne z preambułą oraz na jakich warunkach można traktować arengę jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi wstęp do rozważań i kompleksowego omówienia tytułowej problematyki.

Słowa kluczowe

Konstytucja, preambuła, normatywność, arenga, ustawa zasadnicza, Trybunał Konstytucyjny

Abstract

The authors undertook to discuss the problem of normativity of the preamble of the Constitution of the Republic of Poland 1997, which still has not been clearly defined by constitutionalists. The inconsistent jurisprudence of the Constitutional Tribunal uncompromisingly confirms that the dispute as to the normativity of the arenga is a topical problem and undoubtedly affects the clarity of the text of the Basic Law. The hypothesis put forward by the authors as to whether legal acts, hierarchically subordinate to the Constitution, must comply with the preamble, and under what conditions the arenga may be regarded as a model of control in proceedings before the Constitutional Tribunal, constitutes an introduction to deliberations and a comprehensive discussion of the title issue.

Keywords

Constitution, preamble, normativity, arenga, Basic Law, Constitutional Court

1. Uwagi wprowadzające

Mimo iż materia prawa konstytucyjnego od lat stanowi źródło licznych rozważań naukowych, to problematyka wielu zagadnień do tej pory nie została jednoznacznie rozstrzygnięta. Relewantne z punktu widzenia niniejszego opracowania zdaje się być sformułowanie, iż specyfika ustawy zasadniczej w sposób negatywny wpływa na jej analizę, co w konsekwencji prowadzi do trudności z określeniem jej normatywności. Autorzy w artykule starają się znaleźć odpowiedź na kluczowe dla nauki prawa konstytucyjnego pytanie, jakim jest: czy akty prawne hierarchicznie podrzędne w stosunku do Konstytucji muszą być zgodne z preambułą, a jeśli tak, to w jaki sposób i na jakich warunkach można traktować arenę jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej jako TK)? Do odpowiedzi na to pytanie autorzy wykorzystali metodę *desk research*, której użyli poprzez prawno-dogmatyczną oraz prawno-porównawczą analizę danych zastanych, takich jak dotychczasowa literatura przedmiotu oraz orzecznictwo TK.

2. Specyfika preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Preambułę, zwaną również wstępem bądź areną, można spotkać w niektórych ustawach istniejących w polskim porządku prawnym¹, lecz najbardziej znanym przykładem jest ta wprowadzająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej². Licząca w sumie 170 słów i łącznie dwa zdania złożone preambuła Konstytucji RP po dziś dzień budzi liczne kontrowersje. W porównaniu do innych krajów nie tylko sama ustawa zasadnicza zdaje się niezwykle długa, ale również i jej wzniosły wstęp. Choćby w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. preambuła liczy ponad połowę mniej słów, przy czym brak w niej odwołań do kultury, historii i tradycji. Podobnie w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r. ustawodawca ograniczył się wyłącznie do celowości wprowadzenia Konstytucji, nie odwołując się w żadnym z fragmentów do Boga lub historii. Bada-

¹ Np. ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z dnia 29 lipca 2005 r., t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249; ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.; ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1105; ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerwania ciąży z dnia 7 stycznia 1993 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1575; ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. ze zm.

jąc preambuły występujące w innych krajach, można dojść do wniosku, że głównie w państwach postkomunistycznych będziemy mieli do czynienia z rozbudowanymi preambułami³, w których z łatwością można doszukiwać się licznych odwołań do tradycji, tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego, jednak nieliczne z analizowanych tekstów były tak rozbudowane jak ten wprowadzony w 1997 r. przez polskiego ustawodawcę.

Już w czasie prac nad tekstem omawianej ustawy wielokrotnie wskazywano, że preambuła może podzielić społeczeństwo, dokonać drastycznych rozliczeń z przeszłością oraz wpłynąć negatywnie na jakość ustawy zasadniczej z punktu widzenia techniki prawodawczej⁴, a samo jej przyjęcie było swoistym kompromisem w budowaniu nowego systemu prawnego w Polsce. Zdaniem B. Zdziennickiego: „preambuła jest konstytucją w pigułce”⁵, a więc truizmem będzie stwierdzenie, iż ustawodawca w sposób bezpośredni ustanowił w niej nie tylko wskazówki co do jej stosowania, ale przede wszystkim zasady będące fundamentem całego porządku prawnego. Sama arenga wprowadza *expressis verbis* do Konstytucji nowe zasady, takie jak np. zasada pomocniczości, będąca kluczową normą dla porządku wyznaczania zadań w państwie, oraz zasada współdziałania władzy⁶, które wielokrotnie były rozważane przez TK⁷, dzięki czemu wskazane zagadnienia stale są rozwijane przez orzecznictwo i doktrynę.

Przyjmując taką tezę, należy jednoznacznie stwierdzić, że preambuła bez wątpienia jest integralną częścią omawianej Konstytucji, mimo wyraźnie innej formy stylistycznej i strukturalnej niż pozostały tekst. Niekiedy zarzuca się, że jej specyficzny charakter, który wyraźnie różni się od części artykułowanej Konstytucji, wpływa negatywnie na jej przejrzystość, tym samym utrudniając proces analizy jej normatywności. Z jednej strony mnogość klauzul generalnych i niejasnych stwierdzeń w stosunkowo krótkim fragmencie tekstu niewątpliwie może powodować i powoduje problemy w jej interpretacji oraz potęguje pogłębianie nieporozumień

³ Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r., Konstytucja Republiki Litewskiej z 1922 r., Konstytucja Republiki Łotewskiej z 1922 r.

⁴ M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, s. 8.

⁵ P. Stachowiak, *Pluralizm czy relatywizm? Preambuła Stefana Wilkanowicza*, „Klub Tygodnika Powszechnego” 2019, <https://www.klubtygodnika.pl/pluralizm-czy-relatywizm-preambula-stefana-wilkanowicza/> [dostęp 22.03.2022].

⁶ M. Kruk, *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, LEX/el.

⁷ Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, LEX nr 54064; wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, LEX nr 76809; wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, LEX nr 181609; wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, LEX nr 257765; wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

związanych z jej statusem. Z drugiej jednakże strony wskazane w niej wartości należy uznać za fundamentalne dla stanowienia i obowiązywania prawa ze względu na ich uniwersalny charakter i wskazane mianowniki, jakimi są: prawda, dobro, piękno oraz sprawiedliwość, które stanowią niejako hołd dla tożsamości konstytucyjnej⁸. Nie sposób więc nie zauważyć, że preambuła stanowi istotny element ustawy zasadniczej, przy czym niewątpliwie jest źródłem wiedzy o przyczynie ustanowienia Konstytucji, wartościach przyświecających jej twórcom, a także celach, jakim powinien ów akt prawny służyć. O ile wspomniane wyżej cechy preambuły są powszechnie akceptowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego, to kwestia normatywnego charakteru wstępu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie została dotychczas ostatecznie rozstrzygnięta.

Powodu braku porozumienia w tej sprawie należy w pierwszej kolejności szukać w trudności określenia, czym jest w istocie „normatywność”. W podstawowym znaczeniu oznacza ona możliwość wyróżnienia w akcie przynajmniej jednej normy prawnej⁹. Należy w tym momencie zwrócić uwagę na spór pojawiający się w doktrynie prawa konstytucyjnego, gdzie za kluczowe należy uznać pytanie, czy z treści preambuły powinny samoistnie wynikać normy prawne, aby miała ona charakter normatywny, czy jej postanowienia mają może znaczenie normatywne w związku z przepisami części artykułowanej. Analizując stanowiska konstytucjonalistów, nie sposób nie zauważyć, że odrzuca się już pogląd, jakoby preambuła była w pełni pozbawiona cech aktu normatywnego. Część badaczy twierdzi, że arenga ma taki sam charakter normatywny jak całość ustawy zasadniczej¹⁰, natomiast bardziej sceptyczny pogląd definiuje wstęp do Konstytucji jedynie jako pomoc w procesie wykładni przepisów aktu prawnego¹¹ i zaznacza, że: „może on służyć jako istotna wskazówka aksjologiczna w procesie interpretowania pozostałych (ujętych w artykuły) postanowień konstytucyjnych”¹².

Omawiany spór nie dotyczy tylko przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, bowiem nawet w orzecznictwie TK występują rozbieżności¹³ co do klasyfika-

⁸ M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 57.

⁹ B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Problem z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, vol. 74, nr 2, s. 300.

¹⁰ M. Granat, *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022, s. 49.

¹¹ T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 75.

¹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 57.

¹³ W orzeczeniu TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, LEX nr 82911, podważono charakter normatywny preambuły, a także uznano, że nie zawiera norm będących źródłem praw i wolności, natomiast już w orzeczeniu TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826, przedstawiono aspekty normatywnego charakteru preambuły, zaznaczając, że: „znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji może

cji normatywności wstępu do Konstytucji. Dysharmonia w ocenie charakteru preambuły prowadzi do negatywnego zjawiska niepewności obrotu prawnego, szczególnie widocznego w postępowaniu przed TK, a zatem należałoby poszukiwać konsensusu zmierzającego do ostatecznego wyjaśnienia omawianej sprawy. Zasadne więc zdaje się rozważenie dwóch dominujących stanowisk:

1. Preambuła pozbawiona jest charakteru normatywnego, lecz ma znaczenie normatywne.
2. Preambuła ma zarówno znaczenie normatywne, jak i charakter normatywny.

Rozróżnienie pojęć „charakter” oraz „znaczenie normatywne” jest w tym przypadku kluczowe, ponieważ często w dyskursie są one używane w sposób synonimiczny. Za mające „znaczenie normatywne” uznamy takie elementy tekstu prawnego, które „współuczestniczą w identyfikacji treści norm”¹⁴. Posiadanie „charakteru normatywnego” odnosi się z kolei, jak już było wyżej wspomniane, do możliwości skonstruowania z danego tekstu normy prawnej i wyodrębnienia z niej jej typowych elementów: hipotezy i dyspozycji. Dalsza analiza stanowisk dotyczących problemu normatywności wstępu do Konstytucji pozwoli zbliżyć się do odpowiedzi na pytanie: czy akty prawne hierarchicznie podrzędne w stosunku do Konstytucji muszą być zgodne z preambułą i na jakich warunkach można traktować arenę jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed TK?

3. Stanowisko doktryny

Przytoczone cechy preambuły do Konstytucji w sposób naturalny sprawiły, że jej normatywność stała się tematem dyskursu naukowego. Jak już wcześniej zostało zaznaczone, doktryna w zasadzie porzuciła pogląd, jakoby wstęp miał mieć tylko charakter ceremonialnego ozdobnika, którego zadaniem byłoby jedynie godne zapowiedzenie właściwej części artykułowanej ustawy zasadniczej. Należałoby również odrzucić stanowisko, że Konstytucja, a więc także i jej preambuła, to tylko: „dokument o charakterze politycznym, zbiór szczytnych, a niekiedy nawet słusznych haseł czy też deklaracji”¹⁵. Zanegowane postulaty byłyby bowiem sprzeczne z domniemaniem racjonalności ustawodawcy, zgodnie z którym w aktach prawnych powinny

polegać na samodzielnym wyrażaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, co możliwe jest tylko w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii”.

¹⁴ M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 145.

¹⁵ R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4, LEX/el.

być zawierane przepisy potrzebne, unikając tym samym uchwalania tych zbędnych, niemających ścisłego związku z przedmiotem konkretnego aktu prawnego. Niewątpliwie problem ustalenia, w jakim stopniu wyłącznie uroczysty sens wstępu do Konstytucji miałyby być „zbędny” lub „niepotrzebny” może być kwestią subiektywną, to już uznanie, że nie jest on tak istotny, jak wymiar przepisów, z których w istocie konstruuje się normy prawne, nie wydaje się ryzykowną tezą. W związku z tym ustawodawca powinien w jasny sposób określić charakter preambuły, tak aby bez żadnych wątpliwości móc wskazać cel jej powstania – z powodu braku takiej deklaracji stanowisko w kwestii istoty preambuły, zatem także jej normatywności, musiała wyrazić judykatura oraz przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego.

Analizując stwierdzenia konstruowane przez doktrynę, od początku można zauważyć dominację umiarkowanego stanowiska dotyczącego normatywności wstępu do preambuły, skłaniającego się ku przyznaniu wstępowi znaczenia normatywnego, natomiast odnoszącego się sceptycznie do charakteru normatywnego. Taki pogląd odrzuca możliwość konstruowania z tekstu preambuły norm prawnych w oderwaniu od części artykułowanej Konstytucji, ale jednocześnie określa wstęp jako: „cenną pomoc w procesie wykładni przepisów zawartych w akcie prawnym, którego jest częścią”¹⁶. Z drugiej strony L. Garlicki, twierdząc, że arenga w całości powinna być traktowana „jako podstawowa wskazówka dla procesu stosowania dalszych postanowień konstytucyjnych i dla określenia systemu wartości wynikającego z Konstytucji”, zaznacza również, że wprawdzie jest ich niewiele, ale niektóre postanowienia preambuły mają charakter samoistnie normatywny¹⁷. Zatem niezależnie od istniejących różnic przedstawiciele doktryny, którzy przyjęli umiarkowane stanowisko w opisywanej sprawie, zgadzają się z tym, że preambuła ma znaczenie normatywne – współuczestniczy w konstruowaniu norm prawnych i ma wpływ na proces wykładni.

Dyferencja natomiast pojawia się w momencie rozważania problemu charakteru normatywnego wstępu do Konstytucji – zgodnie z przyjętą terminologią możliwości samodzielnego konstruowania norm prawnych. Zaprezentowane powyżej stanowiska potwierdzają omawianą rozbieżność, jednak w dalszym ciągu nie dają jasnej odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie: czy preambuła jako całość ma charakter normatywny? P. Tuleja, analizując treść arengi do Konstytucji, pochyła się również nad problemem jej normatywnego charakteru. Oprócz wspólnego dla wspo-

¹⁶ T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *op. cit.*, s. 75.

¹⁷ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 58.

mnianych wyżej autorów stanowiska o istnieniu znaczenia normatywnego preambuły przywołuje przypadki zaczerpnięte z orzecznictwa potwierdzające jej charakter oraz znaczenie: „odwoływanie się do preambuły w procesie dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją w celu rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych decydujących o tym, czy dany akt może zostać uznany za zgodny z Konstytucją”, oraz: „uczynienie preambuły wzorcem, w oparciu o który można stwierdzić niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego lub aktu stosowania prawa”¹⁸. Zatem możemy zauważyć, że powodem różnic pośród autorów reprezentujących umiarkowane stanowisko jest odmienne postrzeganie przez nich dopuszczalności uznania niektórych zapisów preambuły za samoistne źródła norm prawnych, przy czym żaden z przedstawicieli nie dopuścił w swoich rozważaniach możliwości uznania w całości preambuły za część Konstytucji, z której można bezpośrednio określić hipotezę i dyspozycję, dopuszczając jedynie, aby jej określone fragmenty stanowiły podstawę konstruowania normy prawnej,

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć o drugim zaprezentowanym stanowisku przyznającym wstępowi równoznaczny co części artykułowanej Konstytucji charakter normatywny. M. Granat nie tylko pisze o wyżej wspomnianym znaczeniu normatywnym arengi, ale również zaznacza, że ma ona charakter normatywny, podkreślając, iż: „wszystkie przepisy Konstytucji RP, w tym przepisy wstępu, są równoważne sobie pod względem najwyższej mocy prawnej” oraz że głównym jej zadaniem jest: „eksponowanie wartości, jakie przyjął autorytet prawodawczy”¹⁹. Autor słusznie zauważa, że: „preambuła jest miejscem, w którym następuje «włączenie» wartości do Konstytucji. Wartości niejako «rozpoczynają się» w preambule i są rozwijane przez przepisy części artykułowej”²⁰, jednocześnie akcentując integralność wstępu z częścią artykułowaną Konstytucji w postaci zawarcia w nim: „przepisów niejako wyciągniętych przed nawias pozostałych regulacji zawartych w Konstytucji”²¹. Również M. Piechowiak zdaje się zacierać granicę tekstu preambuły z tekstem właściwej części artykułowanej, pisząc, że: „o charakterze przepisu decyduje raczej jego treść niż to, czy jest umiejscowiony w preambule, czy w części artykułowej”²². B. Banaszak z kolei, konkludując problem normatywności arengi, podkreśla jej istotną rolę w określaniu kierunku wykładni poszczególnych norm Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale

¹⁸ P. Tuleja, *Preambuła*, [w:] P. Czarny *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021, LEX/el.

¹⁹ M. Granat, *Prawo...*, s. 49.

²⁰ M. Granat, *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3, LEX/el.

²¹ M. Granat, *Prawo...*, s. 49.

²² M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 159.

również wskazuje, iż „upowszechnia się przekonanie, że niezależnie od swojej specyfiki preambuła do konstytucji ma charakter normatywny”²³.

Po zaprezentowaniu tych dwóch stanowisk należy stwierdzić, że przedstawiciele doktryny wypracowali różne podejścia do tematu normatywności preambuły. Wspólnym mianownikiem ich rozważań jest przyjęcie za oczywistość posiadania przez preambułę znaczenia normatywnego i odrzucenie stanowiska, jakoby miała ona stanowić *résumé* Konstytucji, pełniące wyłącznie rolę zapowiedzi co w jej dalszej części się znajduje. Nerozwieszany natomiast pozostaje nadal problem istnienia normatywnego charakteru wstępu, co pozwoliłoby określić, w jakim stopniu arena może być wzorcem kontroli w postępowaniu przed TK. W celu przybliżenia się do odpowiedzi na to pytanie należy w dalszej kolejności rozpatrzyć stanowisko orzecznictwa na ten temat.

4. Stanowisko judykatury

Jak zostało zauważone na wstępie, orzeczenia TK nie prezentują w pełni zgodnego stanowiska na temat normatywnego charakteru preambuły. Nie oznacza to jednak, że jego dorobek w tej materii jest pozbawiony sensu, gdyż nawet znacznie różniące się od siebie tezy mogą dać cenne wskazówki w procesie analizy normatywności preambuły. Oczywiście TK na potrzeby różnych postępowań toczonych przed nim wypowiadał się nie tylko o preambule, ale również o znaczeniu wstępów poprzedzających inne ustawy²⁴, a więc na potrzeby omawianego zagadnienia posłużymy się również tymi orzeczeniami.

Po pierwsze, należy zaznaczyć, że TK w wielu orzeczeniach docenił walory interpretacyjne preambuły, którą można opisać jako aksjologiczny nośnik cennych dla wykładni elementów Konstytucji. TK zauważa, że: „dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji”²⁵. Jeszcze dalej idące wnioski wyciąga w późniejszym wyroku, zauważając, że może ona być

²³ B. Banaszak, *Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 56, <https://bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/95368/edition/89672/content> [dostęp 16.04.2023].

²⁴ Przykładowo w wyroku z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, LEX nr 38257, TK pochyliła się nad sprawą preambuły do nowelizacji tzw. ustawy kombatanckiej z dnia 24 stycznia 1991 r. Jeszcze w innym wyroku z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765, TK rozważa problematykę preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tzw. ustawy lustracyjnej).

²⁵ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

pomocna w procesach interpretacyjnych nie tylko części artykułowanej Konstytucji, ale również: „całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa”²⁶. Ponadto TK nie ogranicza tej roli tylko do preambuły Konstytucji – chociażby w dwóch różnych wyrokach uwypuklił znaczenie interpretacyjne wstępów do ustaw, określając je jako: „wypowiedź normatywną, mającą znaczenie dla analizy konstytucjonalności przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny”²⁷ oraz wskazówkę przy interpretacji przepisów, które wstęp poprzedza²⁸.

Analizując stanowiska kolejnych składów orzekających, nie sposób nie zauważyć dominującego w TK głosu skłaniającego się ku niedopuszczeniu możliwości wyprowadzania z treści preambuły norm prawnych w ścisłym tego słowa znaczeniu²⁹. Takie stanowisko zostało niejednokrotnie potwierdzone przez TK, chociażby poprzez odrzucenie preambuły jako wzorca kontroli w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej³⁰. TK orzekł, że preambuła nie zawiera norm będących źródłem wolności i praw, których naruszenie jest wymogiem zgodnie z art. 79 Konstytucji, aby wszcząć postępowanie dotyczące skargi konstytucyjnej. Zatem w oparciu o to stanowisko wstęp do Konstytucji nie może być wzorcem kontroli w takim postępowaniu. Wymieniając dalej, można przywołać zdanie odrębne sędzi TK Teresy Liszcz³¹ w sprawie dotyczącej tzw. ustawy lustracyjnej, w którym neguje ona możliwość wydawania na podstawie wstępu indywidualnych rozstrzygnięć.

Przedstawione stanowiska należy skonfrontować z następującym poglądem. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie TK wyrażone zostało zdanie, iż wstęp stanowi równoważny wobec następującej po nim części artykułowanej element Konstytucji. Takie stanowisko wyrażono chociażby w jednym z orzeczeń TK, definiując Konstytucję jako najwyższy akt prawny: „najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji”³². Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP stosuje się jej przepisy bezpośrednio, chyba że sama stanowi inaczej – w związku z tym takiemu zastosowaniu podlegałaby nie tylko część artykułowana, ale również arenga będąca integralną częścią ustawy zasadniczej. Naturalnie więc pojawia się pytanie: czy zatem aby na pewno z preambuły nie można wyprowadzać norm prawnych?

²⁶ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826.

²⁷ Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765.

²⁸ Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, LEX nr 38257.

²⁹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

³⁰ Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, LEX nr 82911.

³¹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765.

³² Ponadto w zdaniu odrębnym sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do wyroku TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765.

Pytanie nie wydaje się bezzasadne, w tym momencie bowiem możemy precyzyjnie przedstawić rozbieżności w orzecznictwie. Po pierwsze, zaprzeczając tezę postawioną w innych orzeczeniach³³, TK dopuszcza udział preambuły w tzw. współstosowaniu oraz wykorzystanie jej postanowień w „procesie budowania norm konstytucyjnych, poprzez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowanej normy”³⁴. W orzeczeniu z dnia 15 września 1999 r.³⁵ zauważono, że preambuła była często punktem odniesienia przy konstruowaniu norm prawnych oraz w procesie ich wykładni, natomiast w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r.³⁶ potwierdzono, że postanowienia wstępu do Konstytucji mogą mieć walor normatywny, szczególnie w związku z konkretnymi przepisami ustawy zasadniczej. Po drugie, w jednym z orzeczeń³⁷ TK staje na stanowisku, że warunkowo można dopuścić możliwość samoistnego wyrażenia przez treść preambuły zasad konstytucyjnych, ale jedynie w przypadku braku innych przepisów ustawy zasadniczej dotyczącej tej samej kwestii – ta teza staje w sprzeczności z wcześniej cytowanym wyrokiem o sygn. K 18/04, zgodnie z którym: „z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym”.

Szczególną uwagę należy zwrócić na orzeczenie z dnia 29 maja 2012 r.³⁸ TK rozpatrywał sprawę dotyczącą skargi konstytucyjnej na art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁹ w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁴⁰ w zakresie, w jakim uzależnia uznanie zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego od przedłożenia decyzji o uznaniu za repatrianta. Jako wzorzec kontroli skarżąca wymieniła art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pomijając merytoryczne rozpatrzenie sprawy, należy zaznaczyć, że jako wzorzec kontroli TK uznał art. 67 ust. 1 w związku z preambułą,

³³ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502; wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765; postanowienie TK z dnia 26 września 2012 r., Ts 210/11, LEX nr 1378071.

³⁴ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826.

³⁵ Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, LEX nr 38257.

³⁶ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., Sk 39/06, LEX nr 318047.

³⁷ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826.

³⁸ Wyrok TK z dnia 29 maja 2012 r., Sk 17/09, LEX nr 1164088.

³⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 205, poz. 1365, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 118 i poz. 251).

⁴⁰ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 249, poz. 1828, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416 i Nr 216, poz. 1367).

art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Natomiast odrzucił możliwość prowadzenia postępowania na podstawie postanowień preambuły. Istotny w tym momencie staje się powód takiego rozstrzygnięcia. W dalszej części wyroku możemy przeczytać, iż TK nie podziela zdania skarżącej, jakoby wstęp do Konstytucji zawierał: „zasady umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie” – jako powód podaje brak dostatecznego udowodnienia przez stronę postępowania, w jaki sposób można by wyprowadzić wspomnianą wyżej zasadę z treści preambuły. Ponadto zaznacza, że skarżąca nie spełniła warunku formalnego skargi konstytucyjnej, jakim jest wskazanie praw i wolności wyrażonych w preambule oraz sposobu ich naruszenia przez organy państwowe. Takie stanowisko TK zdaje się zmierzać ku możliwości rozpatrzenia uznania preambuły za wzorzec kontroli w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, jednak pozostawiając w gestii skarżącego dostateczne udowodnienie wyrażania przez konkretny fragment wstępu do Konstytucji praw i wolności.

Można by w dalszym ciągu wymieniać orzeczenia TK, chociażby te, w których rozstrzygano o zgodności norm m.in. z preambułą⁴¹, jednak w tym momencie należy stwierdzić, że zgodnie z zaprezentowanym orzecznictwem można wnioskować, iż preambuła ma normatywny charakter, przy czym uznanie jej za samodzielny wzorzec kontroli nadal pozostaje tematem otwartym, mimo niektórych, zaprezentowanych wyżej, stanowczych twierdzeń odrzucających taką możliwość.

5. Podsumowanie

Mimo licznych kontrowersji pojawiających się wokół preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dominującym poglądem zdaje się stanowisko, iż o charakterze normatywnym przepisu, uznając za integralną część Konstytucji także postanowienia płynące z arengi, decyduje raczej jego treść niż to, czy jest on umiejscowiony w preambule, czy w części artykułowanej⁴². Rozważając wskazane na wstępie stanowisko dotyczące kolejno stwierdzenia, jakoby preambuła pozbawiona była charakteru normatywnego, lecz miała znaczenie normatywne, oraz tezy, iż preambuła ma zarówno znaczenie normatywne, jak i charakter normatywny, należy przyjąć, że pytanie: „czy akty prawne hierarchicznie podrzędne w stosunku do Konstytucji winne być zgodne z preambułą?” należy rozpatrywać indywidualnie dla każdej

⁴¹ Wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, LEX nr 2086840; wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, LEX nr 257765; wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, LEX nr 198671; wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, LEX nr 231197.

⁴² M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 159.

sprawy, biorąc pod uwagę w szczególności argumentację stron powołujących się na postanowienia arengi. Niewątpliwie spór co do istoty preambuły pozostanie jeszcze przez wiele lat nierozwiązany, niemniej kształtowana współcześnie linia orzecznicza jasno wskazuje, że nie powinno się negować charakteru normatywnego preambuły Konstytucji ani zasad z niej płynących.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r., tłumaczenie: M. Kruk-Jarosz.

Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r., tłumaczenie: H. Wisner.

Konstytucja Republiki Łotewskiej z 1922 r., tłumaczenie: L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz.

Ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży z dnia 7 stycznia 1993 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1575.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504 z późn. zm.

Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1105.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z dnia 29 lipca 2005 r., t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, LEX nr 38257.

Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, LEX nr 54064.

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, LEX nr 76809.

Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, LEX nr 82911.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, LEX nr 181609.

Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, LEX nr 198671.

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, LEX nr 231197.

Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r. K 54/05, LEX nr 257765.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765.

Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., Sk 39/06, LEX nr 318047.

Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826.

Wyrok TK z dnia 29 maja 2012 r., Sk 17/09, LEX nr 1164088.

Wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, LEX nr 2086840.

Postanowienie TK z dnia 26 września 2012 r., Ts 210/11, LEX nr 1378071.

Literatura

Balicki R., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4.

Banaszak B., *Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.

Bekrycht T., Leszczyński J., Łabieniec P., *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022.

Granat M., *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022.

Granat M., *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3, LEX/el.

Kruk M., *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.

Piechowiak M., *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.

Stachowiak P., *Pluralizm czy relatywizm? Preambula Stefana Wilkanowicza*, „Klub Tygodnika Powszechnego” 2019.

Tuleja P., *Preambula*, [w:] P. Czarny et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021.

Wróblewski B., Zajęcki M., *Problem z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, vol. 74, nr 2.