

## **Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku**

Wraz z Kolegą Arturem Wojciechem Preisnerem prowadziliśmy wspólne badania nad konstytucjonalizmem państw demokratycznych i nad polską konstytucją z 1997 r. Pamiętam, jak pewnego dnia, pracując nad jednym z kolejnych wydań naszego *Wprowadzenia do prawa konstytucyjnego*, długo dyskutowaliśmy nad preambułą do Konstytucji III RP, nad którą pracowało wówczas intensywnie Zgromadzenie Narodowe. Tematyka artykułu w hołdzie pamięci Wojtka jest inspirowana tą dyskusją.

### **1. Preambuły w konstytucjach państw demokratycznych**

Konstytucje wielu państw demokratycznych mają część wstępną, różniącą się pod względem stylistycznym od pozostałych części i zawierającą niektóre elementy treściowe niewystępujące w innych częściach konstytucji (np. wskazuje na jej genezę). Nie jest ona też zgodnie z wymogami techniki prawodawczej podzielona na artykuły, przepisy czy inaczej wyodrębnione jednostki redakcyjne. Nosi zwykle miano wstępu, preambuły bądź arengi lub pozostawiona jest bez nazwy, tak jak w Konstytucji RP z 1997 r. Zwykle jednak tę część początkową konstytucji w literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego określa się jako preambułę.

Wstęp nie jest cechą szczególną ani tym bardziej konieczną konstytucji i można bez trudu wskazać ustawy zasadnicze nieposiadające żadnego wstępu (np. Konstytucja RP z 1935 r.<sup>1</sup> i konstytucja fińska z 1999 r.). Tam zaś, gdzie on występuje, może mieć różną długość i zawartość treściową. Może zdarzyć się i tak, że zamiast wyodrębnić preambułę, twórcy konstytucji treści zwykle w niej zawarte zamieszczają w początkowych częściach (rozdziałach) ustawy zasadniczej, obojętnie, czy dzielą je na jednostki redakcyjne (artykuły, paragrafy itp.), czy nie. Przykładem może być część pierwsza konstytucji chorwackiej z 1990 r. „Podstawy historyczne”.

Na marginesie warto dodać, że wstępami bywają też opatrzone niektóre ważniejsze ustawy, akty prawa międzynarodowego oraz akty prawa unijnego.

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Garlicki, *omówienie wstępu*, s. 2–4, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. ciągłe.

## 2. Normatywny charakter preambuły Konstytucji RP z 1997 r.

W pracach nad Konstytucją RP z 1997 r. samo umieszczenie w niej wstępu budziło od początku duże kontrowersje i przez pewien czas nawet go nie przewidywano<sup>2</sup>. W rezultacie preambułę dołączono do projektu konstytucji w końcowej fazie jego redagowania. Składa się ona z dwóch zdań, wielokrotnie złożonych, liczących w sumie 170 wyrazów. Dzięki temu Polska na tle innych obowiązujących konstytucji państw demokratycznych ma jeden z najdłuższych wstępów.

Preambuła budzi wątpliwości, gdy chodzi o jej charakter normatywny, podobnie do tych, które występują w przypadku tzw. norm programowych. „Pytanie, czy wstępy do konstytucji mają charakter normatywny, jest zagadnieniem, na które w doktrynie prawa konstytucyjnego nie ma dobrej odpowiedzi, co może dziwić. Powiem inaczej – są różne odpowiedzi: że nie mają wcale, że mają w całości, a także [...], że niektóre z tych postanowień mają normatywny charakter, inne nie. To zależy od tego, jak zostały one sformułowane i jak wyartykułowane”<sup>3</sup>.

W polskiej nauce prawa nie rozstrzygnięto jednoznacznie charakteru prawnego preambuły, mimo że została ona uchwalona w tym samym trybie co pozostałe części konstytucji i podlega temu samemu co ona trybowi zmiany. Na trudności z określeniem normatywnego charakteru preambuły zwraca uwagę TK: „Problem normatywności preambuły aktu normatywnego nie jest rozstrzygnięty w doktrynie prawa. Kontrowersyjność zagadnienia wynika m.in. z niejednoznacznego rozumienia pojęcia «normatywność» oraz odmiennego podejścia do tej kwestii przedstawicieli poszczególnych nauk prawnych. Wyróżnić można jednak trzy stanowiska co do tej kwestii, a mianowicie:

- 1) zakładające, że preambuła ma taki sam charakter normatywny jak następująca po niej część artykułowa aktu normatywnego;
- 2) odmawiające preambule nie tylko charakteru normatywnego, ale również prawnego;
- 3) wreszcie najliczniej reprezentowane, uznające, że preambuła ma wiążące znaczenie dla wykładni części artykułowej aktu normatywnego”<sup>4</sup>.

TK przyjmuje wprawdzie, że „sama w sobie preambuła nie rodzi skutków prawnych dla adresatów ustawy. [...] Ukierunkowuje jednak interpretację ustaw zaskarżonych, w tym także ustaw zmienianych tą ustawą, i sposób jej stosowania, i to nakazuje traktować preambułę jako wypowiedź normatywną, mającą znaczenie dla analizy konstytucyjności przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny. Preambuła przede wszystkim określa cel ustawy i determinuje jej charakter, co wpływa na ocenę, czy ustawa odpowiada standardom konstytucyjności”<sup>5</sup>. TK stwierdził ponadto, że „pomocne mogą być

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Działocha, *Głos w dyskusji*, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. XXXII, Warszawa 2009, s. 67–69.

<sup>3</sup> J. Trzczeński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 31; na temat dyskusji w Niemczech nad normatywnym charakterem ustawy zasadniczej RFN zob. I. v. Münch, P. Kunig (red.), *Grundgesetz Kommentar*, München 2000, s. 3–5.

<sup>4</sup> Postanowienie z dnia 11 stycznia 2011 r., K 36/09, OTK ZU 8/A/ 2011, poz. 93.

<sup>5</sup> Wyrok z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK ZU 5/A/2007, poz. 48.

kryteria, które pozwoliły w orzecznictwie TK rozstrzygnąć o wieloaspektowym, ale jednak normatywnym charakterze wstępu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [...]. O ewentualnej normatywności preambuły świadczyć może zatem:

Po pierwsze, wymiar interpretacyjny preambuły, polegający na wskazaniu sposobu rozumienia następujących po niej przepisów aktu normatywnego – postanowienia wstępu ustanawiają nakaz zastosowania takiego, a nie innego kierunku wykładni poszczególnych przepisów;

Po drugie, tzw. sytuacja współstosowania – normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie dekodowania norm z następujących po niej przepisów, treściowe elementy wstępu są niezbędne dla zrekonstruowania normy zupełnej;

Po trzecie, samodzielne wyrażenie we wstępie treści o charakterze normatywnym<sup>6</sup>.

Z powyższych wypowiedzi TK jednoznacznie widać, że uznaje on Preambułę Konstytucji RP za jej istotną część. Świadczy o tym nie tylko jego orzecznictwo, ale także zorganizowanie w 2008 r. pod auspicjami TK cyklu spotkań zatytułowanego *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

W. Płowiec, analizując znaczenie preambuły w orzecznictwie TK, zauważa, że „Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do Wstępu do Konstytucji RP zarówno z własnej inicjatywy, jak i wtedy, kiedy Wstęp jest wskazywany przez podmioty inicjujące postępowanie przed TK jako wzorzec kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów”<sup>7</sup>. Preambuła służy nie tylko do ustalenia kierunków interpretacji przepisów części normatywnej konstytucji, ale TK traktuje ją „jako materiał do odtwarzania norm prawnych lub ich elementów, które mogą być wzorcami konstytucyjności kwestionowanych regulacji”<sup>8</sup>.

Podobnie czynią, zwłaszcza w ostatnich latach, inne organy władzy sądowniczej. Sądy administracyjne wielokrotnie w uzasadnieniu swoich orzeczeń odwoływały się do niektórych elementów preambuły: „do takich m.in. wartości jak poszanowanie sprawiedliwości i umocnienie uprawnień obywateli”<sup>9</sup>, do normy wynikającej „z Preambuły do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że instytucje publiczne w swoim działaniu są zobowiązane zapewnić rzetelność i sprawność”<sup>10</sup>, oraz do zasady pomocniczości<sup>11</sup>. Z kolei SN odwoływał się m.in. do sformułowanej w Preambule zasady pomocniczości<sup>12</sup>, do „wartości wyrażonej w preambule w szczególności przez powołanie się na więzy wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie”<sup>13</sup>.

Mimo upływu 20 lat od uchwalenia obowiązującej Konstytucji RP ani w orzecznictwie sądowym, ani w nauce prawa nie dokonano kompleksowej oceny treści preambuły i nie wskazano, które jej fragmenty zawierają elementy norm prawnych, a które

<sup>6</sup> Postanowienie z dnia 11 stycznia 2011 r., K 36/09, OTK ZU 8/A/ 2011, poz. 93.

<sup>7</sup> W. Płowiec, *Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, Nr 1, s. 20.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 kwietnia 2012 r., II SA/Lu 86/12.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 16 maja 2012 r., I GSK 375/11.

<sup>11</sup> Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2012 r., IV SA/Po 304/12.

<sup>12</sup> Np. orzeczenie z dnia 5 marca 2008 r., III UK 93/07.

<sup>13</sup> Wyrok z dnia 29 marca 2000 r., III RN 137/99.

mogą służyć tylko jako wskazówka do interpretacji norm konstytucji. Orzecznictwo sądowe, ze szczególnym uwzględnieniem TK, nie jest do tego w oczywisty sposób powołane, gdyż do jego zadań należy rozstrzyganie konkretnych spraw. W nauce prawa zaś poszczególni autorzy omawiali wybrane przez siebie fragmenty preambuły<sup>14</sup>, mające lub mogące mieć – ich zdaniem – znaczenie praktyczne. Tak samo zresztą uczyniono podczas wspomnianego wyżej cyklu spotkań w TK. Wydaje się, że taki sposób komentowania preambuły jest uzasadniony, gdyż niektóre jej fragmenty albo nie wymagają żadnego omówienia albo wymagają tak pogłębionych refleksji, że przekroczyłyby one ramy komentarza<sup>15</sup>. Warto tu dodać jeszcze jeden powód – niektóre fragmenty preambuły wiążą się ze sformułowaniami użytymi przez ustrojodawcę w dalszych postanowieniach konstytucji (np. odwołanie się do dobra wspólnego, określenie suwerena, podkreślenie znaczenia godności człowieka) i wobec powyższego powinno się je omawiać łącznie z nimi, a nie w sposób wyabstrahowany.

Niekiedy jednak występują istotne różnice nadające fragmentom preambuły samodzielne znaczenie. Przykładem może być fragment zawierający definicję suwerena i wskazujący, że naród polski to wszyscy obywatele RP<sup>16</sup>.

Kolejnym przykładem jest odwołanie się w preambule do „chrześcijańskiego dziedzictwa Narodu”, w odróżnieniu do występującego w art. 5 konstytucji sformułowania, że RP „strzeże dziedzictwa narodowego”. Przedmiot, zakres i formy ochrony tego dziedzictwa nie zostały szczegółowo określone ani w konstytucji, ani w ustawach rozwijających jej postanowienia, a jedynie fragmentarycznie uregulowane w ratyfikowanych przez Polskę konwencjach i niektórych ustawach (np. normującymi problematykę muzeów, bibliotek, archiwów oraz w ustawie o języku polskim). Dodanie w preambule przymiotnika „chrześcijańskiego” zwraca uwagę na rolę wartości religijnych w historii Polski i ich oddziaływanie na poczucie tożsamości i ciągłości narodu, przyczyniając się w ten sposób równocześnie do podkreślenia jego różnorodności kulturowej. Tym samym preambuła wytycza ustawodawcy obowiązek uwzględnienia wartości chrześcijańskich jako elementu dziedzictwa narodowego oraz obowiązek ich ochrony.

Z tym wątkiem koresponduje brak w preambule *invocatio Dei*. Ponieważ wystąpiło ono w Konstytucji 3 maja i Konstytucji marcowej 1921 r. można mówić o zerwaniu w III RP z tradycjami konstytucyjnymi I i II Rzeczypospolitej. *Invocatio Dei* nie zastępuje odwołanie się do bliżej niekreślonego boga (nie wskazując, że chodzi tu o boga

<sup>14</sup> Zob. np. P. Tuleja, hasło *preambula*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 451–452; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 10–11.

<sup>15</sup> Tytułem przykładu zob. omówienia fragmentu preambuły „wdzięczni naszym przodkom za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach” T. Giaro oraz F. Longchamps de Beriera, [w:] *Preambula...*, s. 13–31.

<sup>16</sup> Pierwsze konstytucje uznawały naród bądź lud za podmiot władzy ustrojodawczej. Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. zaczyna się słowami: „My, naród Stanów Zjednoczonych [...] wprowadzamy i ustanawiamy [...] niniejszą konstytucję”. Polska Konstytucja 3 maja stanowiła zaś: „wszelka władza w społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”. Podobne sformułowania wskazujące na naród lub lud jako podmiot władzy ustrojodawczej zawiera zdecydowana większość obecnie obowiązujących konstytucji państw demokratycznych (np. art. 5 konstytucji Ukrainy z 1996 r.).

utożsamianego z jakąkolwiek religią) w sformułowaniu uznającym, że naród polski stanowią „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł”. Formuła ta stanowiła wyraz kompromisu zawartego w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i stała się obiektem krytyki przeprowadzanej z różnych pozycji. Tytułem przykładu można powołać następujące stwierdzenie: „Preambułą dokonano podziału: część obywateli («wierzących») wywodzić może «uniwersalne wartości» od Boga, a część («niewierzący») z «innych źródeł», czyli właściwie nie wiadomo od kogo i od czego. Tym samym ustrojodawca, kierując się tzw. kompromisem, wskazał źródło tych wartości tak enigmatycznie, że w zasadzie dokonał oderwania treści wartości od ich źródła”, a co za tym idzie „dualizm źródeł «uniwersalnych wartości», usilne próby zharmonizowania chrześcijańskiej wizji człowieka i rzeczywistości społecznej z światopoglądem laickim, pluralizm podstawowych norm, godzący nawet w istotę suwerena, był wielce niefortunny i nie można tłumaczyć go jedynie chęcią osiągnięcia kompromisu światopoglądowego”<sup>17</sup>. Egzemplifikację innego nurtu krytyki tego fragmentu stanowi następująca wypowiedź: „w preambule doszło do nadmiernego rozbudowania elementów religijnych, znacznie przekraczającego współczesne normatywy”<sup>18</sup>.

Przyjęcie jako zasadne głosów krytycznych oznaczałoby pozbawienie tej części preambuły jakiegokolwiek znaczenia. Przyjmując jednak, że ustrojodawca działał racjonalnie, należy dopatrzeć się w tym sformułowaniu konkretnych treści. Jak słusznie zauważa L. Garlicki, słowa użyte w nim podkreślają „pluralistyczną światopoglądową strukturę narodu polskiego [...] determinują pozycję państwa w kwestiach religii, bo zarówno wykluczają (zakazują) wprowadzenia systemu państwa wyznaniowego, jak i nadawanie ateizmowi charakteru religii państwowej [...] wskazują na wolę powiązania konstytucji z systemem norm i wartości wyższych (naturalnych), więc stojących poza (i ponad) unormowaniem pozytywnym i wyznaczających sposób pojmowania i stosowania przepisów konstytucyjnych”<sup>19</sup>.

Odwołanie się do Boga znajduje się w jeszcze jednym fragmencie preambuły – „w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej”. To sformułowanie zdaniem jego krytyków może prowadzić do błędnego przekonania, że obywatele wierzący są odpowiedzialni tylko przed Bogiem, a niewierzący tylko przed własnym sumieniem<sup>20</sup>, czego następstwem może być pogląd, że urasta ono „na płaszczyźnie wykładni językowej – do rangi instrumentu dyskryminującego osoby wierzące, gdyż odmawia im

<sup>17</sup> P. Bała, „*Invocatio Dei*” w *Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w perspektywie porównawczej i historycznej*, <https://konserwatyzm.pl/invocatio-dei-w-konstytucji-rp-z-2-kwietnia-1997-r-w-perspektywie-porownawczej-i-historycznej/> [dostęp 01.11.2017].

<sup>18</sup> M. Pietrzak, *Stosunki państwo–kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, Nr 11–12, s. 178.

<sup>19</sup> L. Garlicki, omówienie wstępu, s. 11–12, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*

<sup>20</sup> Zob. J. Krukowski, *Zastrzeżenia do nowej Konstytucji*, „Zeszyty Społeczne” 1997, nr 5, s. 40.

odpowiedzialności przed własnym sumieniem”<sup>21</sup>. Nie było to na pewno intencją ustrojodawcy i przeczyłoby aksjologii konstytucji silnie podkreślającej właśnie elementy antydyskryminacyjne. Ten fragment preambuły „nie oznacza uprzywilejowania jakiegokolwiek religii, czy też religii monoteistycznych (skoro bóg występuje w liczbie pojedynczej)”<sup>22</sup>. Ma on znaczenie podobne jak poprzednio omówione odwołanie się do Boga.

Preambuła formułuje także obowiązki jednostki. Obowiązek dbałości o zachowanie przyrodzonej godności człowieka łączy się z ujętą w rozdz. II zasadą nienaruszalności godności człowieka. Obowiązek solidarności z innymi i oprócz pewnych związków z wyrażoną w art. 20 konstytucji zasada solidaryzmu ma znaczenie samodzielne. Jak stwierdził TK, „jest jedną z zasad obowiązujących wszystkich stosujących Konstytucję. Obowiązek ten ma naturalnie różny charakter w zależności od relacji między określonymi osobami”<sup>23</sup>. Do zawartej w preambule zasady solidarności odwołują się też inne sądy<sup>24</sup>.

Wypowiedzi preambuły o charakterze historycznym, nie posiadając treści normatywnej, mogą stanowić „dla ustawodawcy podstawę do formułowania ocen wydarzeń z lat 1944–1956, do wskazania winnych zbrodni oraz do tworzenia systemu pomocy osobom, które w wyniku działalności na rzecz niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej doznały jakiegokolwiek uszczerbku lub też były narażone na represje”<sup>25</sup>.

W orzecznictwie sądowym samodzielne znaczenie nadaje się zawartej w preambule zasadzie pomocniczości i przyjmuje się, że z niej „wynika podział zadań między obywateli, stowarzyszenia, fundacje, samorządy terytorialne i państwo”<sup>26</sup>.

Niejednolicie w orzecznictwie sądowym traktuje się możliwość wyprowadzenia z preambuły praw i wolności jednostki. TK stwierdził w uzasadnieniu jednego z orzeczeń kategorycznie: „preambuła Konstytucji [...] na pewno nie zawiera [...] norm będących źródłem wolności i praw”<sup>27</sup>. W innych orzeczeniach zajął odmienne stanowisko<sup>28</sup>. Inne sądy wydają się nie mieć takich dylematów i uznają preambułę za źródło praw i wolności jednostki<sup>29</sup>.

Konstytucja RP z 1997 r. w preambule, a także w art. 30 zawiera sformułowanie dotyczące przyrodzonej godności człowieka, co jednoznacznie łączy ją z prawem naturalnym. Sens takich wypowiedzi ustrojodawcy dobrze ujął polski TK, stwierdzając, że odgrywają one rolę „łącznika między Konstytucją (akt prawa pozytywnego) a porządkiem prawnonaturalnym”, a oprócz tego „determinanty interpretacji i stosowania Konstytucji; wyznacznika systemu i zakresu poszczególnych praw i wolności”<sup>30</sup>. Prawo naturalne nie

<sup>21</sup> P. Bała, „*Invocatio Dei*” ...

<sup>22</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 8.

<sup>23</sup> Wyrok z dnia 11 kwietnia 2006 r., SK 57/04, OTK ZU 4/A/2006, poz. 43.

<sup>24</sup> Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2012 r., IV SA/Po 304/12.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, OTK ZU 6/1999, poz. 116.

<sup>26</sup> Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2012 r., IV SA/Po 304/12.

<sup>27</sup> Wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU 1/A/2004, poz. 2.

<sup>28</sup> Zob. np. wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK ZU 10/A/2007, poz. 127; wyrok z dnia 29 września 2008 r., SK 52/05, OTK ZU 7/A/2008, poz. 125.

<sup>29</sup> Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 kwietnia 2012 r., II SA/Lu 86/12.

<sup>30</sup> OTK ZU 5/A/2002, poz. 65.



ma charakter *stricte* wiążącego i nie znajduje miejsca w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa. Na podstawie preambuły i art. 30 konstytucji można jednak – jak stwierdził W. Skrzydło – uznać jego charakter obowiązujący w tym sensie, że wiele elementów prawa naturalnego zostało skodyfikowanych w traktatach międzynarodowych i w ten sposób weszło w skład prawa pozytywnego<sup>31</sup>.

Preambuła dostarcza opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji postanowień konstytucji dotyczących praw i wolności jednostki. Tytułem przykładu można stwierdzić, że skoro ustrojodawca negatywnie ocenia okres komunistyczny słowami: „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”, to na ustawodawcy zarówno w trakcie realizacji, rozwijania postanowień konstytucyjnych, jak i w trakcie uchwalania ustaw niesłużących bezpośrednio temu celowi, ciąży obowiązek wprowadzania rozwiązań uwzględniających tę ocenę ustrojodawcy. W tym kontekście należy przypomnieć uchwałę Senatu RP z 16.04.1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską<sup>32</sup>, w której stwierdzono, że nawet nieważność naruszających podstawowe prawa i wolności jednostki „aktów rangi ustawowej wymaga stwierdzenia ustawowego, a innych aktów normatywnych – decyzji właściwych organów władzy państwowej”. Ponadto sądy, stosując prawo, powinny wziąć pod uwagę oceny zawarte w preambule. Warto zauważyć, że jeszcze przed uchwaleniem w 1997 r. obowiązującej Konstytucji RP, sądy, negatywnie oceniając okres PRL, brały „pod rozwagę prawdę historyczną, odnoszącą się do okresu rządów władz komunistycznych w Polsce”<sup>33</sup>.

Preambuła podkreśla „świadomość potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, co oznacza otwarcie Rzeczypospolitej Polskiej na Europę i świat oraz implikuje zasadę przychylności współpracy międzynarodowej w procesie wykładni norm konstytucyjnych i obowiązującego ustawodawstwa. Zasada ta nie stoi w sprzeczności z poczuciem tożsamości narodowej i przywiązaniem do kultury zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie. Ustrojodawca nie uległ modnemu współczesnie odcinaniu się od wartości kształtujących przez dwa tysiąclecia kulturę europejską i polską tożsamość kulturową, gdyż oznaczałoby to zniekształcenie przeszłości. Przestrzegał przed tym już J. Piłsudski, stwierdzając: „Naród, który nie szanuje swojej przeszłości, nie zasługuje na szacunek”<sup>34</sup>.

Oparcie ustroju państwa na akcentowanej w preambule zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot nawiązuje do chrześcijańskiego systemu wartości, według którego jednostkom i ich wspólnotom państwo powinno pozostawić jak najszersze możliwości decydowania o własnych sprawach i zajmować się tylko tymi zagadnieniami, których jednostki i wspólnoty nie są w stanie rozwiązać<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 37–38.

<sup>32</sup> M.P. Nr 12, poz. 200.

<sup>33</sup> Uchwała SN z dnia 11 października 1996 r., III CZP 76/97, OSNC 1997, Nr 2, poz. 16.

<sup>34</sup> Cyt. [za:] „Rzeczpospolita” z 4.03.2009 r., s. A21.

<sup>35</sup> Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* stwierdził: „Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub

Z tym rozumieniem nie jest sprzeczne laickie ujęcie tej zasady aprobowane powszechnie współcześnie w państwach demokratycznych, zarówno w nauce prawa, jak i w systemach prawnych. Oznacza ona taki podział zadań pomiędzy obywateli i ich wspólnoty – różne organizacje społeczne, fundacje – a państwo, w którym temu ostatniemu przydziela się zadania bardziej skomplikowane, niemożliwe do realizacji przez mniejsze struktury. Szczególne miejsce w przypadku realizacji spraw o charakterze publicznym zajmuje w tym przypadku samorząd terytorialny najbliższej związanej z lokalnymi potrzebami obywateli. TK stwierdził w tym kontekście, że zasada pomocniczości powinna być „rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”<sup>36</sup>.

### 3. Uwagi końcowe

Obecnie w państwach demokratycznych upowszechnia się przekonanie, że niezależnie od swojej specyfiki preambuła do konstytucji ma charakter normatywny. W świetle powyższych rozważań można przyjąć, że mimo nadal zgłaszanych wątpliwości upowszechnia się on obecnie w polskiej nauce prawa i w orzecznictwie sądowym.

Normatywny charakter Preambuły Konstytucji RP z 1997 r. odgrywa ponadto dużą rolę w nakreślaniu kierunku wykładni poszczególnych norm ustawy zasadniczej. Oprócz tego służy wypełnianiu przez konstytucję innych, poza prawną, funkcji, jak np. funkcji integracyjnej czy wychowawczej.

---

wchłaniać”; *Dokumenty nauki społecznej Kościola*, cz. I, Rzym–Lublin 1987, s. 85.

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11.