

MAŁGORZATA STEFANIUK

*Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*

The Preamble to the Constitution of the Polish Republic of 2nd April 1997
in the judicature of the Constitutional Tribunal

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się, choćby w części, do kwestii preambuły obejmuje okres od 17 października 1997 roku, tj. od wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.¹ Już od 1989 roku w odniesieniu do ustawodawstwa daje się zauważyć wyraźny odwrót od zamieszczania tego elementu w aktach normatywnych. Minęła swoista „moda” na preambuły, choć całkowicie z nich nie zrezygnowano², powołuje się jednak na nie orzecznictwo. Szczególną rolę w tym zakresie przypisać należy orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, który niejednokrotnie zajmował się problematyką roli wstępu do aktów normatywnych „zwłaszcza wówczas, gdy [...] dążył do ustalenia wartości systemu prawnego, na którym został ten system zbudowany”.³

¹ Dz. U. nr 78, poz. 483.

² Patrz bliżej – M. Stefaniuk: *Wstępy do ustaw i ich rola w polskim ustawodawstwie w latach 1989–2002*, [w:] *Państwo. Prawo. Myśl prawnicza. Prace dedykowane Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, Lublin 2003, s. 243–261.

³ J. Oniszczyk: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2000, s. 19.

Rozważania rozpocznę od kwestii terminologicznych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymiennie stosowane jest określenie „preambuła” i „wstęp”, z wyraźną jednak przewagą pierwszego z wymienionych określeń. Jak pisał A. Gwiżdż, tuż przed uchwaleniem nowej konstytucji słowo „preambuła” lub „preambuła” to „oczywiste zapożyczenie z tych języków obcych, z których w ostatnich kilku latach zapożycza się bez jakiegokolwiek potrzeby, z przyczyn wyłącznie snobistycznych [...]”.⁴ Uważa on, iż choć termin „wstęp” ma swoje wady, gdyż sugeruje, że ta część aktu normatywnego pochodzi z zewnątrz, to jemu należy przyznać pierwszeństwo i uznać za prawidłowy, „bo nie znaleziono dotychczas lepszego”. Z perspektywy lat, które upłynęły od czasu, kiedy powyższy pogląd był głoszony, można stwierdzić jednak, iż termin „preambuła” dobrze się przyjął w języku polskim i choć obcego pochodzenia, nie został z tego powodu odrzucony. Należy też zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny posługuje się również, choć bardzo rzadko, terminem „przedślowie”.⁵

W analizowanych sprawach, którymi zajmował się Trybunał Konstytucyjny po 1989 roku najczęściej (w ponad połowie orzeczeń, w których pojawiła się problematyka preambuły), powoływano się na *Preambułę* do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, choć obowiązuje ona dopiero nieco ponad osiem lat. Na drugim miejscu należy umieścić *Wstęp* do ustawy z 24 stycznia 1991 roku o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.⁶

W pracach nad obowiązującą Konstytucją „sprawa preambuły była jedną z bardziej spornych [...]”.⁷ Większość projektów (7 na 9) posiadała preambułę. Wyjątek stanowił projekt wniesiony przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę i projekt Klubu Parlamentarnej Konfederacji Polski Niepodległej.⁸ Projekty jednolite już preambuły nie zawierały. Wprowadzono ją dopiero na ostatnim etapie prac, w rezultacie zawarcia kompromisu między różnymi siłami politycznymi. Według H. Suchockiej, choć zawarte w tekście preambuły wartości mogą „sprawiać wrażenie eklektycznego zbioru”, to „w miarę upływu czasu zyskują na wartości”.⁹ Przedstawione niżej orzeczenia wydają się tę tezę w pełni potwierdzać.

⁴ A. Gwiżdż: *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997, s. 168.

⁵ Zob. wyrok z 15 września 1999 roku (sygn. K 11/99), Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy 1999, nr 6 (28), s. 616. W niniejszym opracowaniu posługuję się wymiennie terminem „preambuła” lub „wstęp”.

⁶ Dz. U. 1997, nr 142, poz. 950 z późn. zm., zwłaszcza zmiany do powyższej ustawy były przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

⁷ P. Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 11.

⁸ *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. I i II, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997, *passim*.

⁹ H. Suchocka: *Jaka konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 28.

Na *Preambułę* do Konstytucji RP powoływali się zarówno wnioskodawcy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i sam Trybunał w uzasadnieniach (nie zaś w tezach) swoich orzeczeń. W obydwu przypadkach treści w niej zawarte traktowano najczęściej jako wzorce konstytucyjne, do których należało porównać kwestionowane z punktu widzenia konstytucyjności przepisy. Na *Preambułę* do Konstytucji RP powoływali się (obok wymienionych wyżej) również uczestnicy postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, np. Prokurator Generalny (sygn. K 25/98)¹⁰, przedstawiciel Sejmu (sygn. K 3/99)¹¹, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (sygn. K 3/98).¹² Świadczyć to może o tym, iż doceniono rolę preambuły jako istotnego elementu wzmacniającego siłę argumentacji dla prezentowanego stanowiska.

Z tekstu *Preambuły* do Konstytucji, dość obszernego, choć jedynie dwuzdanowego, dają się wyodrębnić te fragmenty, do których odwoływano się najczęściej w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Nie ma wątpliwości, iż należy do nich **zasada pomocniczości**. Można w sposób uprawniony twierdzić, iż jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, iż zasada ta – nazywana też zasadą subsydiarności – nie została zamieszczona w artykułach zawartych w tekście Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Fakt, iż zasada pomocniczości zawarta jest jedynie we *Wstępie* do Konstytucji, a nie w tekście artykułowanym, uważa się za duży błąd – „ze względu na nadanie tej zasadzie obowiązującego charakteru przy powszechnym niskim poziomie wiedzy na jej temat [...]”¹³ Według tejsze zasady: „główną funkcją władzy jest zaspokajanie potrzeb podlegających jej społeczności lub osób, samodzielnie kształtujących swój los i za niego odpowiedzialnych, ale niezdolnych do pełnego rozwoju. Cel i zadania władzy nie powinny wykraczać poza te, które przyświecają podległym jej jednostkom i grupom”¹⁴ Treść, jaką nadaje się tej zasadzie, często stanowiła dogodną podstawę do formułowanych wniosków czy dokonywanych uzasadnień. Dotyczyło to zwłaszcza sytuacji prawnej i faktycznej samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym.

W wyroku z 8 maja 2002 roku Trybunał Konstytucyjny (sygn. K 29/00) odniósł się do następującej kwestii: czy nałożenie art. 59 ust. 2 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty¹⁵ obowiązku uzyskania przez gminę pozytywnej opinii kuratora oświaty, dotyczącej zamiaru likwidacji przez gminę prowadzonej

¹⁰ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1999, nr 2 (24), poz. 23, s. 132.

¹¹ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1999, nr 4 (26), poz. 73, s. 357.

¹² Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1998, nr 4 (19), poz. 52, s. 322.

¹³ E. Popławska: *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998, s. 198.

¹⁴ *Ibidem*, s. 189.

¹⁵ Dz. U. 1996, nr 67, poz. 329 z późn. zm.

przez nią szkoły, jest zgodne z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.¹⁶ Trybunał Konstytucyjny uznał, iż kwestionowany artykuł jest zgodny z wyżej wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, gdyż nie narusza zasady samodzielności samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny poświęcił stosunkowo dużo miejsca kwestiom samodzielności gminy i warunkom, w jakich ta samodzielność może zostać ograniczona. Można ją ograniczyć:

„[...] w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy [...]”.¹⁷

Czy ingerencja jest usprawiedliwiona, czy też nie, należy – zdaniem Trybunału – oceniać, odwołując się do wykładni uwzględniającej cel i aksjologię ustawy wprowadzającej ograniczenie oraz stwierdzając, czy istnieje adekwatność celu uzasadniającego ograniczenie do zastosowanego przez ustawodawcę środka.

„Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że Konstytucja deklaruje w preambule, iż prawa podstawowe dla państwa są oparte między innymi na zasadzie pomocniczości, co oznacza, że zasada ta (nazywana też zasadą subsydiarności) stanowi tym samym konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle”.

Dnia 23 lutego 1999 roku Trybunał Konstytucyjny wyrokiem (sygn. K 25/98) orzekł, iż ustawa z 18 lipca 1998 roku o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest niezgodna z art. 121 ust. 2, art. 118 ust. 1 i art. 7 Konstytucji RP, nie jest zaś niezgodna z art. 2 Konstytucji.¹⁸ Powodem niekonstytucyjności był niewłaściwy tryb uchwalenia ustawy, gdyż poprawki Senatu (nieodrzucone przez Sejm) „poszły tak daleko, iż doszło do zmiany przedmiotu, celu i koncepcji ustawy, co [...] znalazło wyraz także w zmianie nazwy tej ustawy. Tak znaczące rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy nie mieści się w ramach pojęcia »poprawek«”.¹⁹ Na *Preambulę* do Konstytucji, a konkretnie na zawartą tam zasadę pomocniczości (subsidiarności), tzn. jej naruszenie powołał się Prezydent RP jako wnioskodawca, twierdząc, iż zaskarżona ustawa rozszerzyła zadania m. st. Warszawy kosztem gmin warszawskich, co jest sprzeczne z zasadą, iż to gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i to ona wykonuje zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych

¹⁶ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A 2002, nr 3 (49), poz. 30.

¹⁷ *Ibidem*, s. 393.

¹⁸ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1999, nr 2 (24), poz. 23.

¹⁹ *Ibidem*, s. 140.

jednostek samorządu.²⁰ Prokurator Generalny odnosząc się do sprawy, podzielił pogląd prezydenta w wyżej omówionej kwestii, twierdząc, iż art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy jest sprzeczny wprost z art. 164 ust. 3 Konstytucji i „dlatego wydaje się zbędne wskazywanie także ust. 1 tego przepisu konstytucyjnego, jako naruszanego zaskarżonym przepisem, a tym bardziej *Preambuły* Konstytucji RP”.²¹ Wydaje się, iż w ten sposób Prokurator Generalny dał wyraz przekonaniu, iż jeśli mamy do czynienia z jakimś konkretnym, naruszonym przepisem, to nie ma potrzeby powoływać się dodatkowo na naruszenie *Preambuły*.

W dniu 4 maja 1998 roku Trybunał Konstytucyjny w wyroku (sygn. K 38/97) odniósł się do wniosku Rady Gminy Białoleka i Rady Gminy Warszawa-Centrum o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 roku oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego szeregu artykułów ustawy z 29 sierpnia 1997 roku – o strażach gminnych.²² Trybunał częściowo uznał rację wnioskodawców, stwierdzając niezgodność art. 3 ust. 2 i art. 39 z szeregiem artykułów Konstytucji RP z 1997 roku oraz z wieloma artykułami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Artykuł 3 ust. 1 tejże ustawy oraz art. 7 ust. 1 zostały uznane za zgodne z Konstytucją i EKST.²³ W swoim wniosku Rada Gminy Warszawa-Centrum powołała się na *Preambulę* do Konstytucji, twierdząc, iż art. 3 ust. 2 i art. 39 ustawy o strażach gminnych są sprzeczne z podanymi we wniosku artykułami Konstytucji, tłumaczonymi zgodnie z wyrażoną tam zasadą pomocniczości. Zgodnie z tą zasadą „w kompetencje powinny być wyposażone przede wszystkim gminy jako podstawowe, najbliższe obywatela jednostki samorządu terytorialnego”.²⁴ Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawców zwrócił uwagę, iż wyrażone w sprawie stanowisko Prokuratora Generalnego i Ministra Spraw Wewnętrznych odnośnie do stworzenia jednej straży miejskiej miasta stołecznego Warszawy „nie uwzględnia potrzeby zinterpretowania zasady pomocniczości, zawartej w *Preambule* do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, traktując Radę miasta stołecznego Warszawy jako organ jednostki samorządu terytorialnego”.²⁵

Kolejny przykład także dotyczy wniosków złożonych przez gminy. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 18 lutego 2003 roku (sygn. K 24/02) odniósł się do wniosków złożonych przez rady sześciu gmin warszawskich o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z 15 maja 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁶ oraz art. 4 i art. 4a ustawy z 8 marca o samorządzie gminnym.²⁷ Trybu-

²⁰ *Ibidem*, s. 131.

²¹ *Ibidem*, s. 132.

²² Dz. U. nr 123, poz. 779.

²³ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1998, nr 2 (18), poz. 31.

²⁴ *Ibidem*, s. 177.

²⁵ *Ibidem*, s. 181.

²⁶ Dz. U. nr 41, poz. 361 z późn. zm.

nał uznać, iż zaskarżone przepisy są zgodne z podanymi jako wzorce konstytucyjne przepisami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Warto przy tym zauważyć, iż we wnioskach o zbadanie konstytucyjności powoływano się na *Preambułę* do Konstytucji RP w powiązaniu z szeregiem artykułów, z którymi wnioskowano badanie zgodności kwestionowanych przepisów.²⁸ Chodziło przede wszystkim o naruszenie wyrażonej w *Preambule* zasady pomocniczości oraz zasady dialogu społecznego. W uzasadnieniu swojego stanowiska w powyższej sprawie Prokurator Generalny, opowiadając się za konstytucyjnością zaskarżonych przepisów, stwierdził, iż w szczególności dokonane ustawą warszawską zmiany nie są sprzeczne z wyrażoną w *Preambule* zasadą pomocniczości. Podobnie wypowiedział się Marszałek Sejmu. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku odniósł się do wyrażonej w *Preambule* do Konstytucji RP zasady pomocniczości, która jako:

„[...] umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego.

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”.²⁹

Idalej:

„[...] z tej właśnie zasady wynika konieczność działania ustawodawcy w sprawie reformy ustroju Warszawy, jeżeli w jego ocenie samorząd warszawski z powodu wad strukturalnych nie spełniał swoich celów i zadań. Zasada pomocniczości nie wyklucza wprowadzenia jednej gminy zamiast jedenastu. Przeciwnie, przewidziane w kwestionowanej ustawie rozwiązania mogą sprzyjać umocnieniu uprawnień obywateli i ich wspólnot jeżeli nowy ustrój Warszawy będzie zwiększał zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne”.³⁰

Na naruszenie zasady pomocniczości wyrażonej w *Preambule* do Konstytucji RP, choć tym razem nie w sprawie dotyczącej samorządu terytorialnego, powołał się skarżący w trybie skargi konstytucyjnej o stwierdzenie niezgodności art. 503 § 2 ustawy z 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego³¹ z art. 2, art. 45 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 Konstytucji oraz art. 6 i art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

²⁷ Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

²⁸ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2003, seria A, nr 2 (55), poz. 11, s. 111–112.

²⁹ *Ibidem*, s. 137.

³⁰ *Ibidem*, s. 147.

³¹ Dz. U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.

Sprawa dotyczyła (w swojej części głównej) zbyt daleko idących – zdaniem skarżącego – wymogów dotyczących przymusu zwracania się do sądu na urzędowych formularzach w postępowaniu upominawczym (strona wniosła sprzeciw bez zachowania tego wymogu). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zdania skarżącego, zaś w uzasadnieniu wyroku z 25 lutego 2003 roku (sygn. SK 9/02) nie odniósł się do zarzutu naruszenia zasady pomocniczości wyrażonej w *Preambule* Konstytucji.³²

Sejmik Województwa Małopolskiego wniósł o stwierdzenie niezgodności szeregu przepisów ustawy z 6 lutego 1997 roku – o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym³³ – z wieloma przepisami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego oraz *Preambułą* do Konstytucji w takim zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady pomocniczości i dialogu społecznego. Trybunał mocą swojego postanowienia z 29 kwietnia 2003 roku (sygn. Tw 56/02) umorzył postępowanie w sprawie i pozostawił bez rozpoznania wniesione zażalenie – z powodu braku legitymacji formalnej do złożenia wniosku o zgodność art. 75 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym z Konstytucją, w trybie kontroli abstrakcyjnej.³⁴ Z powyższego powodu nie doszło do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Odwołanie się do zasady pomocniczości miało również miejsce przy rozpatrywaniu skarg konstytucyjnych złożonych przez osoby, którym kierownik Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych odmówił przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego, na podstawie ustawy z 31 maja 1996 roku o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.³⁵ Skarżący wnieśli o stwierdzenie, iż art. 2 pkt 2 powyższej ustawy, uzależniający przyznanie świadczeń od deportacji do pracy przymusowej poza granice państwa, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podjął 24 października 2001 roku postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (sygn. SK 10/01).³⁶ Stwierdził, iż art. 32 Konstytucji „wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyza-

³² Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2003, seria A, nr 2, poz. 14, s. 188–195.

³³ Dz. U. nr 28, poz. 153 z późn. zm. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 7 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. nr 83, poz. 749).

³⁴ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2003, seria B, nr 2 (6), poz. 71, s. 173–175.

³⁵ Dz. U. nr 87, poz. 395 z późn. zm.

³⁶ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 7 (45), poz. 225.

cji ustawowej”.³⁷ Nie może być on samodzielnym wzorcem konstytucyjnym, a skarżący składający skargę konstytucyjną powinni powołać jeszcze inny przepis Konstytucji, wyrażający naruszoną wolność lub prawo konstytucyjne. Powyższe postanowienie nie spotkało się z aprobatą wszystkich sędziów Trybunału. Pięciu z nich – L. Garlicki, K. Kolasiński, M. Safjan, J. Trzeciński, J. Stępień – stwierdziło, iż dopuszczalne jest oparcie się w skardze konstytucyjnej na art. 32 Konstytucji jako samodzielnej podstawie zarzutu.

W zdaniu odrębnym J. Stępnia znalazło się powołanie na zasadę pomocniczości z *Preambuły* do Konstytucji RP. Uważa on, iż prawo do równego traktowania należy do tych, które bezpośrednio kształtują pozycję ustrojową uprawnionego. Z kolei:

„[...] celu wprowadzenia instytucji skargi konstytucyjnej należy upatrywać w wyposażeniu podmiotu wskazanego w art. 79 Konstytucji w instrument samodzielnej ochrony jego konstytucyjnej pozycji ustrojowej [...]. W przeciwnym wypadku musiałoby to prowadzić do wniosku, że pewnej sfery wolności i praw konstytucyjnych określających bezpośrednio jej pozycję ustrojową jednostka mogłaby bronić samodzielnie, a inna sfera tej samej kategorii wolności i praw podmiotowych mogłaby być chroniona jedynie za pośrednictwem innych organów. Byłby to przejaw swoistego paternalizmu państwowego, ubezwłasnowolniającego w istocie podmiot skargi, naruszający w szczególności w odniesieniu do osoby ludzkiej jej godność (art. 30 Konstytucji)”.³⁸

Sędzia J. Stępień przyjęcie powyższej konstrukcji uważa za sprzeczne z zasadą pomocniczości w relacjach jednostka – władza publiczna.

Na zawartą w *Preambule* do Konstytucji RP zasadę pomocniczości powołał się sędzia B. Zdziennicki w zdaniu odrębnym do wyroku z 20 lutego 2002 roku (sygn. K 39/00). Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych³⁹ jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1, 2, i 3 Konstytucji RP.⁴⁰ Według sędziego Zdziennickiego zasada pomocniczości zawarta w *Preambule* do Konstytucji, wyprowadzona z nauk Kościoła katolickiego, jest ściśle związana z zasadą samorządności.

³⁷ *Ibidem*, s. 1148.

³⁸ *Ibidem*, s. 1157.

³⁹ Dz. U. nr 99, poz. 486.

⁴⁰ Według wnioskodawcy – kwestionowane przepisy naruszały prawa gminy do dysponowania nieruchomościami stanowiącymi jej własność i pozbawiały gminę dochodów z tytułu oddania gruntów w użytkowanie wieczyste przez zwolnienie Polskiego Związku Działkowców od opłat za użytkowanie gruntów przeznaczonych na działki pracownicze. Sprawa ze względu na swoją zawilżłość była rozpoznawana w pełnym składzie. Patrz: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2002, seria A, nr 1 (47), poz. 4.

„Wynika z nich, że społeczność (samorząd) wyższego rzędu nie tylko nie powinien ograniczać zadań samorządów niższego rzędu, ale wręcz odwrotnie, powinien je wspierać i służyć im pomocą w realizacji przydzielonych im zadań publicznych”.⁴¹

Gwarancje wynikające z powyższych zasad odnoszą się, zdaniem wnoszącego zdanie odrębne, do Polskiego Związku Działkowców. Nie należy go przeciwstawiać gminie, jakby był czymś mniej nowoczesnym, „balastem przeszłości”.

Na sprzeczność art. 36 pkt 4 oraz 54 pkt 4 ustawy z 21 stycznia 2002 roku o zmianie niektórych ustaw, związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej⁴² w myśl art. 2, art. 15 ust. 1, art. 166 oraz z *Preambułą* do Konstytucji, powołał się we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Sejmik Województwa Małopolskiego. Trybunał uznał (sygn. K 34/01), że powyższe przepisy są zgodne z art. 2, art. 15 ust. 1 i art. 166 Konstytucji, ale nie rozpoznawał kwestii sprzeczności wyżej wymienionych artykułów ustawy z *Preambułą* do Konstytucji, gdyż zarzut ten nie został podniesiony w uchwale Sejmiku, zaś „pełnomocnik wnioskodawcy nie może rozszerzać zakresu przedmiotu kontroli bądź wzorców kontrolnych poza ustalenia dokonane w uchwale organu mającego legitymację do występowania z wnioskami w trybie art. 191 Konstytucji”.⁴³ W powyższej sprawie nie jest jednoznacznie wskazane, które elementy *Preambuły* do Konstytucji zostały naruszone. Byłoby to dosyć trudne. Biorąc pod uwagę konkretne wzorce konstytucyjne podane we wniosku, to właśnie art. 15 ust. 1 dotyczy decentralizacji władzy państwowej, zaś art. 166 – zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Można byłoby przyjąć (w pewnym jednak uproszczeniu), iż wnioskodawcom chodziło o naruszenie zasady pomocniczości.

Kolejna zasada przywoływana z treści *Preambuły* do Konstytucji RP to **zasada dialogu społecznego**. Była ona już wyżej wspomniana w związku z orzeczeniami sygn. akt K 24/02 oraz sygn. Tw 56/02, gdzie występowała obok zasady pomocniczości. Inny przykład dotyczy sprawy zakończonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2002 roku (sygn. K 43/01), który określany jest jako mający charakter orzeczenia interpretacyjnego. Trybunał Konstytucyjny odniósł się w nim do art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 roku o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁴ i stwierdził, iż rozumiany jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 20 Kon-

⁴¹ *Ibidem*, s. 78.

⁴² Dz. U. nr 12, poz. 136 z późn. zm.

⁴³ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2002, seria A, nr 6 (52), poz. 84, s. 1118.

⁴⁴ Dz. U. 1995, nr 1, poz. 2 z późn. zm.

stytucji, zaś art. 3 ustawy z 22 grudnia 2000 roku o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁴⁵ jest zgodny z art. 1 i art. 7 Konstytucji.⁴⁶ Sprawa rozpoznawana była na wniosek Federacji Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego – Sądu Pracy w Chełmie. Ten ostatni kwestionowanym przepisom zarzucał przede wszystkim naruszenie zasady dialogu społecznego, którego stronami nie jest państwo, ale partnerzy społeczni – związki zawodowe i pracodawcy lub ich organizacje. Wskazał przy tym, iż do tej zasady nawiązuje zarówno *Preambuła* Konstytucji, jak i art. 20.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 3 czerwca 1998 roku (sygn. K 34/97) orzekł, iż art. 7 ust. 1, 2 i 4 ustawy z 9 maja 1997 roku o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁷ jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, a nie jest niezgodny z art. 12, art. 32, art. 15 i art. 59 Konstytucji.⁴⁸ Zaskarżonymi przepisami – jednej centrali związkowej, tj. OPZZ – został przekazany majątek Funduszu Wczasów Pracowniczych, co zaskarżyła Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko wnioskodawcy, w tym zakresie, iż takie uprzywilejowanie jednej tylko organizacji związkowej jest sprzeczne z wyrażoną w art. 2 zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Przy tym powołał się na *Preambulę* do Konstytucji, stwierdzając:

„Wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog – to niektóre z wyraźnie wysłowionych w *Preambule* Konstytucji z 1997 r. wartości, które stanowią muszą kryteria oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego. Powołane wymogi jednoznacznie nawiązują zatem do tzw. materialnego rozumienia praworządności i w kategorięczny sposób wykluczają arbitralne stanowienie prawa”.⁴⁹

Widać wyraźnie, iż Trybunał Konstytucyjny posłużył się *Preambulą* do wyjaśnienia istoty zasady demokratycznego państwa prawnego.

W dwóch opisanych wyżej sprawach zasada dialogu społecznego wystąpiła tam, gdzie uczestnikami postępowania były dwie formy zrzeszeń, których wolność zapewnia art. 59 Konstytucji RP. W pierwszym wypadku była to organizacja pracodawców, w drugim związek zawodowy, a więc takie podmioty, które

⁴⁵ Dz. U. 2001, nr 5, poz. 45.

⁴⁶ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2002, seria A, nr 7 (53), poz. 96.

⁴⁷ Dz. U. nr 82, poz. 518.

⁴⁸ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1998, nr 4 (19), poz. 49.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 290.

mają prawo do prowadzenia rokowań i realizowania w ten sposób zasady dialogu społecznego.

Można również spotkać powoływanie się na wyrażoną w *Preambule* do Konstytucji RP **zasadę sprawiedliwości**. Jako przykład służyć może opisana wyżej sprawa (sygn. akt 34/97), gdzie wskazano jednocześnie na zasadę dialogu społecznego, sprawiedliwości, wolności i współdziałania oraz sprawa zakończona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 roku (sygn. K 8/98), w którym stwierdzono, iż art. 1 ust. 2a ustawy z 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego, przysługującego osobom fizycznym, w prawo własności⁵⁰ jest niezgodny z art. 2 Konstytucji; zaś art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 powyższej ustawy są niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałej części powyższa ustawa (badano niezgodność z Konstytucją całej ustawy) jest zgodna z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji i nie jest niezgodna z art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.⁵¹ Trybunał w uzasadnieniu RP, analizując ustawę z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, powołał się na *Preambułę* do Konstytucji. Stwierdził:

„Jeżeli art. 2 Konstytucji nie ma pozostać tylko pustą deklaracją, to trzeba brać pod uwagę powszechnie przyjęte standardy państwa prawnego, a także rozważyć, jaki kształt (model) państwa prawnego konstytucja polska przyjęła. Nawet bowiem nienaganne z punktu widzenia techniki legislacyjnej stanowienie norm nie wyczerpuje istoty państwa prawnego. Normy te muszą realizować podstawowe założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce oraz realizować i strzec tego zespołu wartości, który konstytucja wyraża. W konsekwencji nie sposób oceniać zachowania zasad państw prawnego bez uwzględnienia wartości wskazanych w preambule konstytucji oraz z pominięciem sprecyzowanej w art. 1 Konstytucji zasady, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.⁵²

Trybunał w omawianej sprawie stwierdził, iż przyjęte w ustawie rozwiązania są sprzeczne z ideą sprawiedliwości rozumianą jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”. W ustawie zróżnicowano w sposób niezasadzony sytuację użytkowników wieczystych, co stoi w sprzeczności z wysłowioną w *Preambule* sprawiedliwością, która „stała się obok innych także powołanych wartości jedną z zasad, które wszyscy mają mieć »za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej«”.

W analizowanym orzecznictwie odwoływano się również do zapisu *Preambuły* do Konstytucji RP o potrzebie „**współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej**”. Miało to miejsce w sprawie sygn. K 11/03. W dniu

⁵⁰ Dz. U. 1999, nr 65, poz. 746.

⁵¹ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2000, nr 3 (33), poz. 87.

⁵² *Ibidem*, s. 411.

27 maja 2003 roku zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej wniosków dwóch grup posłów o stwierdzenie nieważności szeregu przepisów ustawy z 14 marca 2003 roku o referendum⁵³ z Konstytucją RP z 1997 roku.⁵⁴ Sprawa miała o tyle istotne znaczenie praktyczne, iż rozstrzygnięcie zapadło tuż przed referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Trybunał nie przychylił się do żadnego ze wskazanych wniosków. Do zaskarżonych przepisów odniósł się w ten sposób, iż albo uznał je za zgodne z Konstytucją, albo stwierdził, że nie są niezgodne z Konstytucją. W uzasadnieniu swoich wywodów (pkt 16) stwierdził, iż „wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”.⁵⁵ Jako miejsce, gdzie te zasady zostały wyrażone, obok art. 9 Konstytucji stanowiącego, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, TK wskazał właśnie *Preambułę* do Konstytucji i zawarte tam sformułowanie o treści: „świadomi współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”.

Odnoszono się również do tej części *Preambuły* do Konstytucji RP, gdzie mowa jest o zapewnieniu instytucjom publicznym działania rzetelnego i sprawnego. Przykładem jest sprawa zakończona wyrokiem z 21 października 1998 roku. Trybunał Konstytucyjny (sygn. K 24/98) uznał, iż zaskarżone przez Prezydenta RP przepisy art. 1 pkt 9, art. 1 pkt 13, art. 1 pkt 22 lit. c) ustawy z 18 czerwca 1998 roku – o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie niektórych ustaw – są zgodne ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.⁵⁶ Trybunał w uzasadnieniu nie powoływał się na *Preambułę*, ale uczynił to Prezydent RP jako wnioskodawca na poparcie tezy, iż powierzenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego uprawnienia do powoływania na stanowisko Rzecznika Interesu Publicznego jest nieprawidłowe, gdyż tworzy niedopuszczalny system powiązań między tymi podmiotami. Jest to sprzeczne z „wyrażoną w *Preambule* konstytucji **zasadą zapewnienia rzetelności działania instytucji publicznych**” [podkr. M. S.].⁵⁷

Swoistą grupę tworzą te sprawy rozpoznawane przez Trybunał Konstytucyjny, w których odniesienie się do tekstu *Preambuły* do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku służy do wyznaczenia cezury czasowej pomiędzy epoką, w której **„podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”**

⁵³ Dz. U. nr 57, poz. 507 i nr 85, poz. 782.

⁵⁴ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2003, seria A, nr 5 (58), poz. 43.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 576.

⁵⁶ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1998, nr 6 (21), poz. 97.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 508–509.

a dniem dzisiejszym. Jako przykład posłużyć może sprawa sygn. K 44/02. W dniu 28 maja 2003 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok stwierdzający, iż art. 1 ustawy z 13 września 2002 roku – o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne⁵⁸, w części dotyczącej art. 4 ust. 3 ustawy z 11 kwietnia 1997 roku – o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne⁵⁹ – jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.⁶⁰ Nowelizacja ustawy, będąca przedmiotem rozstrzygnięcia, polegała na wyłączeniu z definicji współpracy z organami bezpieczeństwa zbierania lub przekazywania informacji mieszczących się w zakresie zadań wywiadowczych, kontrwywiadowczych i dla ochrony granic. Z punktu widzenia problematyki preambuły można, analizując powyższą sprawę, zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, na *Preambułę* do Konstytucji powoływali się wnioskodawcy zbadania konstytucyjności (grupa 64 posłów), wskazując na wynikającą z konstytucyjnych wartości III Rzeczypospolitej konieczność krytycznej oceny faktu współpracy w latach 1944–1990 z organami bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Wskazuje na to właśnie, zdaniem wnioskodawców, *Preambuła* Konstytucji, która: „wyznacza wyraźną cezurę – moment, w którym Naród »odżył« możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny», a Państwo odstąpiło od praktyk prowadzących do stanu, gdy »podstawowe wolności i prawa człowieka były [...] łamane«”.⁶¹ Według Trybunału: „Zasada ciągłości Państwa Polskiego nie oznacza ciągłości aksjologicznych podstaw państwowości i systemu prawnego, obowiązujących przed i po politycznym przełomie, który nastąpił w roku 1989”.⁶² Funkcje publiczne mogą jednak sprawować zarówno osoby, które służyły Polsce demokratycznej, jak i totalitarnej, pod warunkiem złożenia prawdziwego oświadczenia lustracyjnego.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny dochodząc do wniosku, iż dla rozstrzygnięcia omawianej sprawy konieczna jest wiedza o funkcjonowaniu aparatu bezpieczeństwa w Polsce, przywołuje *Preambułę* do dekretu z 20 lipca 1954 roku o służbie w organach bezpieczeństwa publicznego.⁶³ Stanowiła ona:

„[...] organy bezpieczeństwa publicznego są powołane do ochrony ustroju ludowo-demokratycznego, ustalonego w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, i prowadzą walkę z wszelką działalnością zmierzającą do podważenia lub osłabienia tego ustroju [...],

⁵⁸ Dz. U. nr 175, poz. 1434.

⁵⁹ Dz. U. 1999, nr 42, poz. 428 z późn. zm.

⁶⁰ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2003, seria A, nr 5 (58), poz. 44.

⁶¹ *Ibidem*, s. 578.

⁶² *Ibidem*, s. 586.

⁶³ Dz. U. nr 34, poz. 142.

prowadzą nieugiętą walkę z agentami imperializmu, szpiegami, dywersantami, sabotażystami i innymi elementami godzącymi w ustrój demokracji ludowej oraz z wszelką wrogą działalnością wymierzoną przeciw budownictwu socjalistycznemu w Polsce [...]”.⁶⁴

Warto zauważyć, iż mamy tu do czynienia z przykładem znanego w przeszłości poprzedzania preambułami dekretów.

Po trzecie, w stosunku do opisywanego wyroku złożono cztery zdania odrębne. Sędzia B. Zdziennicki krytykuje nie tylko wyrok, ale całą ustawę lustracyjną. Uznając prawo do wyznawania, przyjmowania i uzewnętrzniania własnych przekonań i ocen historycznych, stwierdza, iż poza zakresem rozważań znajduje się znaczenie, jakie może mieć w tej kwestii brzmienie określonych fragmentów *Preambuły* i art. 13 Konstytucji. Zwraca uwagę, że na takie oceny historyczne nie może pozwolić sobie prawo i wymiar sprawiedliwości, bo one muszą zachować bezstronność i neutralność. Pisze: „Prawo nie może stanowić, co ma być obowiązującą i egzekwowaną prawdą historyczną. Prawo nie może więc narzucać jednej oceny przeszłości i wyciągać z tej oceny określonych podmiotowych skutków prawnych”.⁶⁵

Postanowieniem z 6 marca 2001 roku Trybunał Konstytucyjny (sygn. S 1/01) na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym⁶⁶, stwierdzając uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, postanowił przedstawić Sejmowi konieczność uchwalenia ustaw normujących sytuacje szczególnych zagrożeń, o których jest mowa w art. 228 Konstytucji RP.⁶⁷ Powyższe postanowienie zostało powzięte w związku z rozpatrywaną przez Trybunał sprawą, w której wprawdzie stwierdził w wyroku z 6 marca 2001, że ustawa z 17 lipca 1997 roku o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 roku⁶⁸, jest zgodna z art. 32 Konstytucji RP, ale zauważył przy tym lukę w prawie, polegającą na braku regulacji stanów nadzwyczajnych. Rada Ministrów była zobowiązana (na mocy art. 236 Konstytucji) przeprowadzić ją w ciągu 2 lat od jej wejścia w życie. Stosowne projekty przedstawił Prezydent, choć w momencie orzekania Trybunału nie wyszły one poza stadium prac komisji sejmowych. Taki stan rzeczy uznał Trybunał za nieprawidłowy, gdyż „problematyka stanów nadzwyczajnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony praw jednostki oraz zapewnienia praworządnego funkcjonowania organów władzy publicznej”.⁶⁹ Zauważył przy tym, iż polskie regulacje stanów nadzwyczajnych (dekret

⁶⁴ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2003, seria A, nr 5 (58), s. 587.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 600.

⁶⁶ Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.

⁶⁷ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 2 (40), poz. 35.

⁶⁸ Dz. U. nr 80, poz. 491 z późn. zm.

⁶⁹ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 2 (40), poz. 35, s. 213.

z 23 kwietnia 1953 roku o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych⁷⁰, ustawa z 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym⁷¹ oraz dekrety grudniowe, zwłaszcza z 12 grudnia 1981 roku o stanie wojennym⁷²) nie tylko dają „świadectwo epoce, w której – jak wskazuje *Preambuła* Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – »podstawowe prawa i wolności człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane«, ale też zakres ich prawnego obowiązywania jest niepewny i niejasny”.⁷³ Wydaje się, iż w uzasadnieniu Trybunał powołał się na preambułę po to, aby nie nazywać wprost ustroju panującego w okresie, kiedy wymienione wyżej akty prawne były wydane. Nawet więc w postanowieniach sygnalizacyjnych (mających podstawę nie w Konstytucji, ale w ustawie z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym⁷⁴) odnosi się on do preambuły.⁷⁵

Wyrokiem z 24 czerwca 1998 roku (sygn. K 3/98) Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wniosku Prezydenta RP o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy z 17 grudnia 1997 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Stwierdził, iż art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, art. 10 są zgodne z art. 180 Konstytucji; art. 7, art. 8 i art. 9 są zgodne z art. 32 i art. 186 Konstytucji, zaś art. 6 jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, gdyż został uchwalony bez dochowania wymaganego przepisami trybu do jej wydania (brak opinii Krajowej Rady Sądownictwa). Uznano też, iż artykuł ten jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą, stąd TK nie rozpoznawał jego treści pod względem merytorycznym (co w zdaniu odrębnym kwestionował sędzia M. Zdyb).⁷⁶

Odpierając zarzuty Prezydenta w stosunku do ustawy, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stwierdził, iż wnioskodawca nieprawidłowo przyjął w sposób dorozumiany zasadę ciągłości władzy państwowej oraz systemu prawnego, jaki ukształtował się w latach 1944–1989, a to:

„[...] nie daje się pogodzić z *Preambułą* Konstytucji RP, zawierającą istotne kryteria interpretacyjne odnoszące się do ustawy zasadniczej i innych ustaw. *Preambuła* Konstytucji

⁷⁰ Dz. U. nr 23, poz. 93 z późn. zm.

⁷¹ Dz. U. nr 66, poz. 297 z późn. zm.

⁷² Dz. U. nr 29, poz. 154 z późn. zm.

⁷³ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 2 (40), poz. 35, s. 213.

⁷⁴ Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.

⁷⁵ Warto zauważyć, iż stosowane regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych zostały już wydane. Są to: ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. nr 62, poz. 558); ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. nr 133, poz. 133 z późn. zm.); ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym i o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 156, poz. 1301); ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. nr 233, poz. 1955).

⁷⁶ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1998, nr 4 (19), poz. 52.

RP jednoznacznie przeciwstawia Trzecią Rzeczpospolitą – Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W szczególności wynika z niej, że Polacy w 1989 roku odzyskali możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny oraz że wcześniej podstawowe wolności i prawa człowieka były w ich Ojczyźnie łamane. *A contrario* więc [...] lata 1944–1989 zostały w Konstytucji RP ocenione jako okres braku suwerenności instytucji demokratycznych, a więc również niedemokratycznego stanowienia i stosowania prawa”.⁷⁷

Również Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołał się na *Wstęp* do Konstytucji, a konkretnie na określenie czasów, kiedy „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

Trybunał nie podzielał zarzutów wnioskodawcy co do sprzeczności art. 7 ustawy o zmianie ustawy z art. 32 Konstytucji, przez to, że pozbawia prawa do szczególnych świadczeń przewidzianych dla stanu spoczynku sędziów i prokuratorów, którzy spełniają warunki wskazanych tam norm, co narusza w ten sposób zasadę równości, powołuje się na *Preambułę* do Konstytucji. Czyni to ponownie, by określić we *Wstępie* pewien etap w historii Polski, ale dokonuje czegoś więcej.

„Różnicowanie sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów następuje w oparciu o kryterium ich dawniejszej pracy lub służby w polskich i radzieckich organach represji. Nie można powiedzieć, że jest to kryterium pozbawione oparcia w zasadach i wartościach konstytucyjnych, choćby na tle odniesień do walki naszych przodków o niepodległość i do czasów »gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane«”.⁷⁸

Mamy tu znów do czynienia z odwołaniem się do *Preambuły* Konstytucji RP, gdzie mowa jest o zasługach poprzednich pokoleń w walce o niepodległość, okupioną ogromnymi ofiarami.

Wyrokiem z 14 lipca 2003 roku (sygn. SK 42/01) Trybunał Konstytucyjny odniósł się do skargi konstytucyjnej, w której skarżący – były sędzia w stanie spoczynku, obecnie sędzia emerytowany – wnosił o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 1 pkt 2, ust. 3 i 4 oraz art. 8 ust. 1 i 3 ustawy z 17 grudnia 1997 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁷⁹ (art. 2, 30, 31, 42, 45, 47, 64, 91) oraz niezgodności art. 9 ustawy z 20 grudnia 1989 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 2, 45, 64 i 91) Konstytucji.⁸⁰ Powyższe przepisy określały sytuacje, w których sędzia tracił uprawnienia przypadające mu z tytułu stanu spoczynku. Trybunał nie podzielił argumentów skarżącego i nie stwierdził niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją.⁸¹

⁷⁷ *Ibidem*, s. 322.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 345.

⁷⁹ Dz. U. 1998, nr 98, poz. 607.

⁸⁰ Dz. U. nr 73, poz. 435 z późn. zm.

⁸¹ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2003, seria A, nr 6 (59), poz. 63.

W powyższej sprawie Prokurator Generalny stwierdził, iż możliwe jest weryfikowanie nabytych wcześniej niesłusznie uprawnień, bo sędzia powinien posiadać określone przymioty osobiste, z wyłączeniem tych osób, które działały w organach bezpieczeństwa w okresie stalinowskim. Taka weryfikacja jest, jego zdaniem, możliwa „szczególnie jeśli problem rozpatrywać się będzie w kontekście tej części *Preambuły* Konstytucji, która mówi o okresie łamania w Polsce podstawowych wolności i praw człowieka”.⁸² Do tej części *Preambuły* nawiązał w uzasadnieniu omawianego orzeczenia również Trybunał:

„Sprawiedliwość jako cecha dotycząca skarżonych przepisów wymaga uwzględnienia historycznych losów społeczeństwa polskiego w latach 1944–1956, gdy »podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane« (*Preambuła* do Konstytucji). Z tego względu negatywne wyróżnienie grupy sędziów, która w tym okresie pracowała lub służyła w aparacie bezpieczeństwa i wyodrębnienie ich spośród innych sędziów – nie wykazuje cech arbitralności i odpowiada zasadzie słuszności”.⁸³

Opisywane wyżej sformułowanie określające czasy, kiedy „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”, uważane jest nawet jako dezaprobata w stosunku do ustroju komunistycznego (przedstawiciel Sejmu w sprawie sygn. K 3/99) czy wyraźny odwrót od formy państwa socjalistycznego, jak w tej samej sprawie stwierdził w uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny.

W dniu 28 kwietnia 1999 roku zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 3/99) w sprawie wynikającej z wniosku Prezydenta RP, zgłoszonego w trybie kontroli prewencyjnej szeregu przepisów ustawy z 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej, stwierdzający, iż jest niezgodne z art. 153 Konstytucji RP zaliczanie członków regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych do korpusu służby cywilnej. Jednocześnie TK stwierdził, iż powoływanie w skład Rady Służby Cywilnej posłów i senatorów (rozumiane w ten sposób, że Prezes Rady Ministrów jest związany wskazaniem klubów parlamentarnych) jest zgodne z art. 10 i art. 153 Konstytucji oraz że niewliczanie okresów pracy w partii komunistycznej i organach bezpieczeństwa między 22 lipca 1944 a 1 lipca 1989 roku do stażu pracy, uwzględnianego przy ustalaniu prawa do niektórych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, jest zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.⁸⁴

Co do tej ostatniej z wymienionych kwestii, przedstawiciel Sejmu wypowiadając się odnośnie do sprawy (z przekonaniem o zgodności art. 82, art. 83 i art. 87 ustawy o służbie cywilnej z Konstytucją), stwierdził, iż właśnie *Preambuła* do Konstytucji oraz art. 13 są to uregulowania, z których „można odczytać dez-

⁸² *Ibidem*, s. 809.

⁸³ *Ibidem*, s. 814.

⁸⁴ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1999, nr 4 (26), poz. 73.

aprobate ustrojodawcy w stosunku do komunizmu”.⁸⁵ Jest to uzasadnienie prawidłowości uregulowania przyjętego przez ustawodawcę, który wskazanego okresu nie zaliczył do tego, od którego zależy szereg świadczeń. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się do powyższego problemu. Stwierdził, iż ustawodawca miał prawo tak postąpić, wyrażając dezaprobatę dla „totalitarnych metod i praktyk działania komunistycznego aparatu partyjnego i bezpieczeństwa”.⁸⁶ Trybunał powołał się właśnie na *Preambułę* do Konstytucji, jako wyrażającą „radikalny odwrót od formuły państwa socjalistycznego”, co odzwierciedlają słowa o „gorzkich doświadczeniach czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

W analizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można również takie przypadki, kiedy następuje powołanie się przez wnioskodawców na naruszenie *Preambuły* do Konstytucji, ale bez wskazania konkretnego zapisu, jakie wyrażone w niej wartości zostały naruszone. Jako przykład posłużyć może sprawa sygn. Ts 19/01, gdzie podnoszono, iż naruszony został „duch” *Preambuły*. Na tego typu naruszenie powołano się w skardze konstytucyjnej wniesionej wobec sprzeczności (zdaniem skarżącej) art. 685 kodeksu cywilnego oraz art. 32 ust. 1 pkt 1 lit.b ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP.⁸⁷

Postanowieniem z 6 września 2000 roku Trybunał Konstytucyjny (sygn. Ts 69/00) odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w której skarżący zarzucał art. 27a ust. 3 ustawy z 29 listopada 1990 o pomocy społecznej⁸⁸ sprzeczność z art. 6, art. 30, art. 69 oraz zdaniem 21 *Preambuły* do Konstytucji RP.⁸⁹ Według skarżącego ustalona tym przepisem kwota renty socjalnej „uniemożliwia mu zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych i zagraża jego biologicznej egzystencji”. Podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze był brak wskazania praw podmiotowych, które mieściłyby się w tych przepisach. Ani z nich, ani z *Preambuły* nie wynika konstytucyjne uprawnienie do otrzymania renty określonej wysokości.⁹⁰

Konkretnej zasady czy fragmentu *Preambuły* nie wskazano również w sprawie wynikającej ze skargi konstytucyjnej Zarządu Wojewódzkiego w Związku

⁸⁵ *Ibidem*, s. 357.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 366.

⁸⁷ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 8 (46), poz. 280. Nie doszło do merytorycznego rozpoznania skargi, gdyż postanowieniem z 13 listopada 2001 roku Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu z powodu niezuzpełnienia braków formalnych skargi w wyznaczonym terminie.

⁸⁸ To jest z 1998 roku, Dz. U. nr 64, poz. 414 z późn. zm.

⁸⁹ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2000, nr 7 (37), poz. 277.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 1848–1349. Na marginesie można dodać, iż w *Preambule* do Konstytucji z 1997 roku są tylko dwa zdania (pierwsze bardzo obszerne), zaś skarżącemu przypuszczalnie chodziło o wers.

Byłych Żołnierzy Zawodowych i Oficerów Rezerwy Wojska Polskiego (sygn. Ts 81/00), której Trybunał Konstytucyjny odmówił dalszego biegu w sprawie zgodności art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a, b, c, i pkt 6 ustawy z 24 stycznia 1991 roku o kombatantach oraz o niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁹¹ – w związku z art. 42 Konstytucji RP i art. 21 ust. 3 pkt 1 tejże ustawy z *Preambułą* i art. 40 Konstytucji RP. Nie doszło do merytorycznego rozpoznania sprawy, gdyż skarżący Związek nie domagał się ochrony swoich praw, ale praw osoby fizycznej, członka Związku. Jest to według Trybunału niedopuszczalne, gdyż nie wchodzi w zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej. W uzasadnieniu postanowienia z 5 września 2000 roku stwierdzono: „Nie można [...] występować ze skargą konstytucyjną w imieniu innych osób, nawet gdy wyrażają one na to zgodę”⁹².

Jak wynika z wyżej prezentowanych orzeczeń, najczęściej powoływano się na elementy *Preambuły* do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, odnoszące się do zasady pomocniczości, ale również do zasad: dialogu społecznego, sprawiedliwości, wolności, współdziałania, rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej. Wiele miejsca poświęcono również w uzasadnieniach orzeczeń sformułowanym *Preambuły* dotyczącym „czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

Nieodparcie nasuwa się tu potrzeba odniesienia analizowanego problemu do kwestii „zasad ustroju”, nazywanych również „zasadami podstawowymi”, „zasadami ogólnymi” czy „zasadami naczelnymi”. Mają one nie tylko różne nazwy, ale w doktrynie prawa konstytucyjnego nie ma zgodności co do samego znaczenia powyższych pojęć ani ich katalogu.⁹³ Według M. Kruk stanowią one „fundament, na którym opiera się cały porządek konstytucyjny państwa, w tym też – na poczesnym miejscu – stosunki między państwem a jednostką oraz między państwem a wspólnotami społecznymi”.⁹⁴ Najbardziej rozbudowane katalogi liczą po kilkanaście, a nawet więcej zasad. Panuje zgodność poglądów co do tego, iż katalog zasad naczelnych nie stanowi wyliczenia enumeratywnego. Oczywiście są takie zasady, które wymieniane są częściej niż inne i można twierdzić, iż nie ma wątpliwości co do ich obecności w polskim systemie prawnym. Dotyczy

⁹¹ Dz. U. 1997, nr 142, poz. 950 z późn. zm.

⁹² Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 7 (37), poz. 280, s. 1353.

⁹³ J. Oniszczyk: *op. cit.*, s. 32; M. Kruk: *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998, s. 7, 8; P. Winczorek: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 65; L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 53; *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2003, s. 107; Z. Witkowski: *Wybrane zasady naczelne ustroju politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Mojaka, Lublin 2000, s. 49.

⁹⁴ M. Kruk: *op. cit.*, s. 13.

to zwłaszcza takich zasad jak: demokratycznego państwa prawnego, suwerenności narodu, podziału władzy, społecznej gospodarki rynkowej. Co do pozostałych nie ma już takiej zgodności poglądów.

Miejscem, w którym można odnaleźć te zasady naczelne, jest przede wszystkim rozdział pierwszy Konstytucji, zatytułowany *Rzeczpospolita*, ale można je odnaleźć również w pozostałych jej przepisach, zwłaszcza – jak zauważa L. Garlicki – w rozdziale drugim poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. „Bardzo istotnym elementem dla definiowania treści poszczególnych zasad ustrojowych są także postanowienia *Wstępu* do Konstytucji”.⁹⁵ Wydaje się, iż rola *Preambuły* do ustawy zasadniczej jest jednak większa niż dosłowne rozumienie powyższego stwierdzenia. Właśnie w *Preambule* można bowiem odnaleźć zasady ustroju RP. Powoływanie się na nie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowi mocne potwierdzenie ich obecności w Konstytucji RP. Odnosi się to zwłaszcza do zasady pomocniczości, współdziałania władz i dialogu społecznego.⁹⁶ Jak zauważa A. Bałaban, zasada pomocniczości – wyraźnie we *Wstępie* do Konstytucji nazwana – będzie odgrywała „kluczową” rolę w kontekście integracji europejskiej.⁹⁷ Według E. Popławskiej, spór o normatywność *Preambuły* do Konstytucji powinien zostać rozstrzygnięty właśnie przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.⁹⁸ Analizowane orzeczenia potwierdzają tezę, iż tekst *Preambuły* do Konstytucji RP jest dość często powoływany i brak wątpliwości do obecności powyższych (przynajmniej tych trzech zasad) jako zasad ustroju powoduje, że odnajdowane są tam treści normatywne. Nie bez znaczenia jest fakt, iż orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego może przyczynić się do pogłębiania wiedzy obywateli o istnieniu i sposobach rozumienia zapisanych we *wstępie* do Konstytucji RP zasad wyrażających istotne wartości demokratycznego państwa prawnego.

⁹⁵ L. Garlicki: *op. cit.* s. 54.

⁹⁶ Te trzy zasady są wymienione przez P. Winczorka, choć znajdują się na pierwszych miejscach w stworzonym przez niego katalogu, to – jak zauważa – bez przesadzania o ich ważności. Kryterium stanowi raczej kolejność ich zapisu w tekście ustawy zasadniczej. Patrz: P. Winczorek: *op. cit.*, s. 65.

⁹⁷ A. Bałaban: *Prawny charakter wstępu do polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 120. Warto zauważyć, iż zdaniem autora „charakter prawny wstępu do konstytucji nie powinien budzić zastrzeżeń prawników”. *Ibidem*, s. 118.

⁹⁸ E. Popławska: *op. cit.*, s. 198. Autorka nie ma wątpliwości co do normatywnego charakteru zasady pomocniczości w Konstytucji RP, o czym ma świadczyć „kontekst, w jakim zasadę tę ta *Preambuła* przywołuje, jak i klarowne intencje ustrojodawców [...]” – *loc. cit.*

SUMMARY

The paper analyses the judicature of the Polish Constitutional Tribunal, referring to the Preamble to the Constitution of the Polish Republic of 2nd April 1997. Applicants, participants in legal proceedings as well as the Tribunal referred to it while stating the grounds for their decisions. Specially often referred to was the principle of being auxiliary, especially in the matters concerning the legal and actual situation of the territorial self-government. The principles of social dialogue, justice, the need for cooperation with all countries for the good of the Human Family, ensuring reliability and efficiency in the work of public bodies were also referred to.

A fragment of the Preamble also served to determine the dividing line (with regard to time) between the epoch in which “fundamental freedoms and human rights were violated in our Homeland” and the moment when building up of the democratic state ruled by law became possible. The judicature of the Constitutional Tribunal confirms the presence of the afore-mentioned principles of the political system of the Third Republic, which is specially important with reference to the principles which were absent in the text of the Constitution. The Constitutional Tribunal contributes with its judicature to the popularization and orientation of these principles.