

BARTŁOMIEJ WRÓBLEWSKI

Normatywność przepisów prawnych w demokratycznym państwie prawnym

Normativeness of Legal Provisions in the Democratic State of Law

Abstract

The theory of rational lawgiver entails an assumption of normativeness of legal text. The assumption is usually presented in two propositions: (1) articulated parts of legal text are normative, and (2) other parts of the legal text (i.e. preambles, titles of acts, parts, chapters etc.) are not normative. A series of theoretical, legislative and constitutional arguments are presented for the modification of this assumption. The entire body of law is normative. Every part and every sentence of a legal text can express a legal norm, including the preamble. Thus, one can speak of a presumption of normativity of the whole legal text. This presumption can be revoked.

SŁOWA KLUCZOWE: założenie o normatywności tekstu prawnego, akt prawny, akt normatywny, tekst prawny, normatywność, redundantność, zbędność, Konstytucja RP, zasada demokratycznego państwa prawnego, preambuła

KEY WORDS: assumption of normativeness of legal text, legal act, normative act, legal text, normativeness, redundancy, superfluity, Polish Constitution, principle of the democratic state of law, preamble

BARTŁOMIEJ WRÓBLEWSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet SWPS,
ORCID – 0000-0003-3641-8719, e-mail: bwroblewski@swps.edu.pl

1 | Wstęp

Powtarzanie podręcznikowych tez, które poznaliśmy w okresie edukacji, leży w naszej naturze. Argumenty, które je podważają, traktowane są jako być może uzasadniające pewne wyjątki, ale nie zmieniające istoty rzeczy. Bywa jednak, że wątpliwości są na tyle uporczywe, że trzeba się z nimi żyć. Przemyśleć argumenty za i przeciw. Nie akceptując siłą autorytetu prawd zastanych, nie polegając przy tym jednocześnie jedynie na własnych intuicjach, ale rzecz *sine ira et studio* zbadać^[1].

Podstawowa intuicja nieobeznanego z prawem czytelnika tekstu każdej konstytucji jest taka, że preambuły do konstytucji są ważne. Kto pamięta dyskusje dotyczące uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r.^[2], może poza kwestią (nie)zamieszczenia *invocatio dei* we wstępie^[3]? Jeszcze słabiej pamiętamy o okolicznościach odrzucenia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 2004 r.^[4], a jeśli tak, to tylko z ówczesnych gorących sporów o jego preambułę^[5]. Wstęp do ustawy zasadniczej, najważniejszego aktu normatywnego w państwie jest, jak widać, postrzegany jako nie tylko swoiste uosobienie prawa, ale jako ukoronowanie porządku prawnego^[6]. Tym samym intuicyjnie postrzegana normatywność jest czymś oczywistym. Wykształcony prawnik, a już tym bardziej konstytucjonalista nie jest już tego aż tak bardzo pewny. Zna bowiem wahania w tej sprawie

¹ Kazimierz Twardowski, *O dostojności Uniwersytetu* (Poznań: Rolnicza Drukarnia i Księgarnia Nakładowa, 1933).

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

³ Nawet satyrycy jak Jan Tadeusz Stanisławski odnosili się do tej kwestii: „Jeżeli, daj Boże, Pana Boga nie ma, to chwała Bogu; ale natomiast jeśli, nie daj Bóg, Pan Bóg jest, to niech nas ręka boska broni”.

⁴ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 29 października 2004 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, 16 grudzień 2004.

⁵ Zob. np. Joseph Halevi Horowitz Weiler, *Chrześcijańska Europa: konstytucyjny imperializm czy wielokulturowość* (Poznań: W drodze, 2003).

⁶ W tym duchu także Krystian Complak słusznie zwracający uwagę, że wstęp do Konstytucji RP z 1997 r. powstał już po przygotowaniu części artykułowanej. Stąd jest nie tylko „formalnym wstępem”, ale także „merytorycznym podsumowaniem”. Zob. Krystian Complak, „Preambuła”, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. Jan Boć (Wrocław: Kolonia, 1998), 13: „Fragment ten jest punktem odniesienia, klamrą spajającą oraz przede wszystkim, ze względu na omawianą treść, fundamentem, na którym opiera się cały porządek konstytucyjny naszego państwa”.

przedstawicielei swojej dyscypliny prawnej^[7], a jednocześnie zna – choćby w zarysie – głębsze uzasadnienia tych wątpliwości wypracowane w teorii prawa^[8]. A stanowisko teoretyków prawa jest dość klarowne: część zasadnicza^[9] (artykułowana) aktu normatywnego wysłowia normy prawne i ma więc w ścisłym tego słowa znaczeniu charakter normatywny, a część niezasadnicza (nieartykułowana), a więc w szczególności tytuł, wstęp czy

⁷ Sławomir Lewandowski, „Kontrowersje wokół preambuły” *Studia Iuridica*, t. XXXI (1996): 87-88; Andrzej Gwiżdż, „Wstęp do Konstytucji – Zagadnienia Prawne”, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. Janusz Trzcziński (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997), 166-184; Leszek Garlicki, „Wstęp”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, wyd. 1 (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007), 4-5, pkt 3 oraz 16-20, pkt 16; Marek Piechowiak, „Preambuła”, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, t. 1 (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 153-158, pkt 131-150; idem, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa* (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 145-159.

⁸ Jerzy Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1959), 369-370; Zygmunt Ziemiński, „Przepis prawny a norma prawna” *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny*, nr 1 (1960): 111; Stefan Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna* (Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1961), 43-55; Zygmunt Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1980), 283; Jarosław Niesiołowski, „Charakter normatywny a znaczenie normatywne wypowiedzi tekstu prawnego” *Państwo i Prawo*, nr 3 (1985): 78-87; Jolanta Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych* (Poznań: Ars Boni et Aequi, 1994), 65.

⁹ Dychotomiczny podział fragmentów aktów normatywnych na „część zasadniczą” i „część niezasadniczą” rozpowszechnił Maciej Zieliński. Zob. Maciej Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego* (Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, 1972), 24 i przyp. 63. Istotna część doktryny dokonuje identycznego podziału stosując odpowiednio terminy „część artykułowana” i „część nieartykułowana”. Zob. np. Andrzej Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 182-192; Sławomira Wronkowska, Mikołaj Hermann, Agnieszka Łyszkowska, „Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego”, [w:] *Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. Marzena Laskowska, Zbigniew Wrona (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2013), 22; Magdalena Frańczuk, *Kompendium techniki legislacyjnej* (Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2014), pkt 5.1.3 i pkt 5.1.4; Mateusz Kaczocho, *Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 57 i 64. Pojęcia „część zasadnicza” i „część niezasadnicza” są mniej intuicyjne, ale bardziej precyzyjne. W polskiej kulturze prawnej przepisy w aktach normatywnych, w szczególności w rozporządzeniach, bywają ujęte nie zawsze w artykuły, a także w paragrafy.

podpis nie mają takiego charakteru. Są więc istotowo odmienne, z taką konsekwencją, że norm prawnych nie wysłowiają^[10].

W 2012 r. recenzując pracę Małgorzaty Stefaniuk *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*^[11] narzuciło się – w kontekście opisanych przez Autorkę tzw. preambuł wewnętrznych – pytanie:

czy interpretatorowi wolno w takim przypadku utrzymywać silne założenie o normatywności (w ścisłym sensie) części artykułowanej tekstu prawnego. Analogicznie można zapytać, czy konieczne (w szczególności na gruncie derywacyjnej koncepcji wykładni) jest zakładanie, iż preambuły są tylko „materiałem pomocniczym”^[12].

Konieczne jest przy tym wyjaśnienie, czym są tzw. preambuły wewnętrzne. Nazwa powstała w odróżnieniu od klasycznych preambuł (tzw. preambuł zewnętrznych). Preambuła zewnętrzna to taki wstęp do aktu normatywnego, który prawodawca ulokował po tytule aktu normatywnego, a przed częścią zasadniczą^[13]. Natomiast preambuła wewnętrzna jest umieszczona już w części zasadniczej aktu normatywnego, zwykle w pierwszych, numerowanych jednostkach tekstu, a więc artykułach bądź paragrafach. Kluczowa jest obserwacja, że preambuły wewnętrzne od preambuł zewnętrznych nie różnią się treścią, a jedynie umiejscowieniem w ramach aktu normatywnego^[14].

¹⁰ Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 5 (Warszawa: LexisNexis, 2010), 105.

¹¹ Małgorzata Ewa Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2009).

¹² Bartłomiej Wróblewski, Maurycy Zajęcki, „Problemy z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych. Uwagi recenzyjne i polemiczne po lekturze pracy Małgorzaty Ewy Stefaniuk *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007* Warszawa 2009” *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (2012): 303.

¹³ Gwiżdż, „Wstęp do Konstytucji – Zagadnienia Prawne”, 167.

¹⁴ Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, 165; Wróblewski, Zajęcki, „Problemy z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych. Uwagi recenzyjne i polemiczne pracy Małgorzaty Ewy Stefaniuk *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007* Warszawa 2009,” 303-304. Klasycznym przykładem preambuły wewnętrznej jest pierwszych dziesięć artykułów Konstytucji kwietniowej

Postawione przed ponad dekadą pytanie miało do pewnego stopnia charakter retoryczny, bo fenomen preambuł wewnętrznych właściwie uniemożliwia utrzymanie silnego założenia o bezwyjątkowej normatywności części zasadniczej (artykułowanej) tekstu prawnego. Ale występowanie preambuł wewnętrznych oddziałuje dwukierunkowo, nie tylko w odniesieniu do założenia o bezwyjątkowej normatywności *sensu stricto* części zasadniczej tekstu prawnego, ale także do założenia o bezwyjątkowej nienormatywności *sensu stricto* części niezasadniczej tekstu prawnego. Zmusza to do stawiania pytań kolejnych. Jeśli jesteśmy zmuszeni zrezygnować z założenia o bezwyjątkowej normatywności *sensu stricto* części zasadniczej tekstu prawnego w odniesieniu do preambuł wewnętrznych, czy może bądź musi to dotyczyć także innych fragmentów części zasadniczej? Jeśli jesteśmy zmuszeni zrezygnować z założenia o bezwyjątkowej nienormatywności *sensu stricto* części niezasadniczej tekstu prawnego w odniesieniu do preambuł zewnętrznych, czy może bądź musi to dotyczyć także innych fragmentów części niezasadniczej? Czy w obu powyższych przypadkach należy mówić jedynie o – wężej bądź szerszej zakreślonych – wyjątkach od założenia o (nie)normatywności *sensu stricto* części (nie)zasadniczej czy o konieczności zasadniczego przemyślenia bądź wręcz zmiany samego założenia? Jak ująć wskazane problemy w odniesieniu do koncepcji racjonalnego prawodawcy? A może realnie istniejący prawodawca świadomie odchodzi od tego ideału? Czy może raczej nieświadomie popełnia błędy? Być może to nie prawodawca, ale problem pojawia się po stronie interpretatorów i stosujących prawo, którzy kierując się lepszymi bądź gorszymi motywami sami deformują system prawny, zniekształcają założenie o racjonalności prawodawcy oraz założenie o normatywności tekstu prawnego. A może to wypadkowa wszystkich tych czynników, słabości teorii, pokus, którym ulega praktyka?

nazywanych zwyczajowo „dekalogiem”. Nazwa miała zostać zaproponowana przez Walerego Sławka. Z relacji Kazimierz Świtalskiego z 18 stycznia 1933 r. wynika, że Walery Sławek chciał „stworzenia jakiegoś innego aktu, który swoją prostotą i jasnością miałby wpływ na całe społeczeństwo, byłby przez to społeczeństwo zrozumiany i mógłby być przyjęty jako coś w rodzaju dekalogu państwowego życia”, cyt. za Marta Marcinkiewicz, „O Konstytucji kwietniowej raz jeszcze” *Pamięć i Tożsamość*, nr 1 (2018), 330. Zob. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 1935 r., nr 30, poz. 227: art. 1 ust. 3 i 4 „Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmocnić siłę i powagę Państwa”, „Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem.”; art. 2 ust. 2 „Na Nim [Prezydencie – dop. B.W.] spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa.”; art. 5 „Twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego”.

Dla odpowiedzi na te pytania, czy mówiąc ostrożniej przybliżenia do odpowiedzi na powyższe pytania, konieczna i użyteczna była systematyczna analiza polskich tekstów prawnych. Rozpoczęta została od uporządkowania terminologicznego pojęć^[15] normatywności^[16], redundantności^[17] oraz zbędności^[18] tekstu prawnego, a także omówienia założenia o normatywności tekstu prawnego^[19]. Dalej dokonano typologicznego przeglądu polskich tekstów prawnych. Opisano pod kątem normatywności, redundantności i zbędności jednostki redakcyjne części zasadniczej (artykułowanej) aktów normatywnych: preambuły wewnętrzne, przepisy wskazujące zakres przedmiotowy i podmiotowy aktu, zasady prawa, przepisy programowe i zadaniowe, przepisy doskonalące, sprostowania, regulacje trwale nierealizowalne, definicje legalne^[20]. Analizy umożliwiły dokonanie swoistej patomorfologii tekstów prawnych i zdefiniowanie czterech typów wadliwości przepisów, nazwanych obrazowo: dublerami^[21], wdowami^[22], sierotami^[23] i partaczami^[24]. Następnie opis ten został uzupełniony pod kątem

15 Bartłomiej Wróblewski, Maurycy Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2017): 125-141.

16 Zob. fragment II niniejszego artykułu.

17 Fragment tekstu prawnego jest redundantny, gdy jego usunięcie nie prowadzi do zmiany w zbiorze obowiązujących norm prawnych. Zob. Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych (2017)”, 135-136.

18 Zbędność tekstu prawnego jest kwalifikowanym typem redundantności tekstu prawnego. Fragment tekstu prawnego jest zbędny, gdy jego usunięcie nie prowadzi do zmiany normatywnej, a więc nie zmienia stanu prawnego ani nie pogarsza innych istotnych własności pragmatycznych systemu prawnego (ułatwianie poprawnego redagowania tekstu prawnego, poprawnej interpretacji tekstu prawnego oraz uzasadnienia poprawności przeprowadzonej wykładni tekstu prawnego). Zob. *ibidem*, 136-139.

19 *Ibidem*, 129-130.

20 Bartłomiej Wróblewski, Maurycy Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów,” *Przegląd Sejmowy*, nr 2 (2021): 181-221.

21 Przepis powtarza treść innego przepisu. Zob. *ibidem*, 210-213.

22 Przepis wysłownia normę trwale nierealizowalną. Zob. *ibidem*, 213-214.

23 Przepis wysłownia modyfikację normy, podczas gdy przepis centralny nie obowiązuje. Zob. *ibidem*, 214-217.

24 Przepis zawiera błędy redakcyjne, które uniemożliwiają odkodowanie normy prawnej. W 2017 r. napisaliśmy: „zawiera [...] błędy, które znacząco utrudniają lub nawet uniemożliwiają jego naprawę w drodze wykładni funkcjonalnej i odkodowanie normy prawnej.” Zob. *ibidem*, 217. Tę wypowiedź należy doprecyzować. Mówiąc ściśle partacze to przepisy, z których nie można odkodować normy prawnej (jej fragmentu), a nie takie, gdzie jest to tylko utrudnione.

normatywności, redundantności i zbędności poszczególnych jednostek redakcyjnych części niezasadniczej (nieartykułowanej) aktów normatywnych: preambuł, tytułów aktów, śródtytułów, definicji nawiasowych, odnośników oraz załączników zawierające zdania oraz elementy niezdaniowe (tabele, wzory, grafiki, mapy, partytury). Uwzględniono przy tym fragmenty przepisów, przepisy pluralne oraz akty normatywne jako całości^[25].

Przeprowadzone analizy stanowią szeroki i bogaty materiał oraz pozwalają na podjęcie próby odpowiedzi na postawione powyżej pytania zarówno z perspektywy teoretyczno-prawnej (fragment II), jak i dogmatyczno-konstytucyjnej w związku z w szczególności wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego (fragment III). W ostatniej części artykułu przedstawione zostaną kluczowe ustalenia prowadzonych przez 13 lat badań w odniesieniu do normatywności tekstów prawnych.

2 | Normatywność przepisów prawnych, a założenie o normatywności aktu normatywnego

Pojęcie „normatywności” tekstu prawnego używane jest w różnych znaczeniach, spośród których wyróżnić należy trzy kluczowe^[26]. W najszerszym znaczeniu, które określamy jako normatywność *sensu largissimo*, „normatywny” znaczy tyle co „prawny”. W tym znaczeniu normatywne są nie tylko wypowiedzi prawodawcy w formie generalno-abstrakcyjnych norm prawnych, ale także indywidualno-konkretne normy powstałe w trakcie stosowania prawa. Oznacza to, że cechą normatywności w takim znaczeniu

²⁵ Bartłomiej Wróblewski, Maurycy Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych,” *Przegląd Sejmowy*, nr 2 (2023): 119-155. Uzupełnienia dogmatyczno-teoretyczne ujęte zostały w czwartym tekście obejmującym analizę pod kątem normatywności, redundantności i zbędności wyroków Trybunału Konstytucyjnego, przepisów uchylonych oraz przepisów w okresie *vacatio legis*. Zob. Bartłomiej Wróblewski, Maurycy Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część czwarta: uzupełnienia dogmatyczno-teoretyczne i podsumowanie” (tekst oddany do druku w *Przeglądzie Sejmowym*).

²⁶ Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych (2017),” 126-128.

przypisujemy orzeczeniom sądów, decyzjom organów administracji, umowom cywilnoprawnym czy testamentom^[27]. W węższym znaczeniu, które określamy jako normatywność *sensu largo*, „normatywny” oznacza, że dany tekst prawny jest konieczny do poprawnego odtworzenia obowiązujących norm prawnych o generalno-abstrakcyjnym charakterze^[28]. Może to oznaczać, że zawiera on elementy tych norm albo jest konieczny do poprawnej ich interpretacji. Z kolei w ścisłym znaczeniu – normatywności *sensu stricto* – normatywny jest tylko taki tekst czy jego fragment, który wyraża bądź całą normę prawną bądź jej fragment^[29]. Z punktu widzenia dalszych rozważań istotne są dwa ostatnie rozumienia normatywności: normatywność *sensu stricto* i normatywność *sensu largo*.

Elementem koncepcji racjonalnego prawodawcy jest to, że kształtuje on racjonalnie tekst prawny. A robi to w ten sposób, że wysłowia w nim normy prawne. Zakłada się więc, mocą silnego założenia pozajęzykowego, normatywność tekstu prawnego, co więcej normatywność *sensu stricto*^[30]. W polskiej kulturze prawnej założenie to przybrało jednak specyficzną konkretyzację, a mianowicie o normatywnym charakterze *sensu stricto* części zasadniczej (artykułowanej) aktu normatywnego oraz o nienormatywnym charakterze *sensu stricto* części niezasadniczej (nieartykułowanej) aktu normatywnego. Na takim stanowisku doktryny ciąży bez wątpienia zła reputacja preambuł okresu komunistycznego^[31], ale nie wydaje się, aby w pełni tłumaczyło to stanowisko ani nawet stanowiło najistotniejszą przyczynę przyjęcia dualnego rozumienia założenia o (nie)normatywności części (nie)zasadniczej aktu normatywnego. Nie jest to też rozwinięcie intuicyjne, bo dlaczego racjonalny prawodawca miałby dokonywać takiego rozróżnienia? Rozróżnienia, które osłabia założenie jego racjonalności, osłabia założenie o normatywności całego aktu normatywnego, a innymi słowy osłabia autorytet i jego i tworzonego prawa.

Musi to budzić wątpliwości, czego wyrazem było powtórzenie przez nas w 2017 r. pytania o:

²⁷ Ibidem, 127.

²⁸ Ibidem, 127-128.

²⁹ Ibidem, 128.

³⁰ Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, 105.

³¹ Co ciekawe piszący w latach osiemdziesiątych, dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych autorzy pisali nieco eufemistycznie o „systemach totalitarnych”, choć trudno znaleźć jakiegokolwiek ślady badań i refleksji innej niż rodzima, a ta związana jest z systemem komunistycznym. Zob. np. *ibidem*, 107.

teoretyczne możliwości i praktyczne występowanie, z jednej strony, wypowiedzi nienormatywnych w części zasadniczej aktów normatywnych i, z drugiej, wypowiedzi normatywnych w ich części niezasadniczej^[32].

Zaciekawieni problemem przeprowadziliśmy – jak wspomniano – analizę tekstów polskich aktów normatywnych pod kątem normatywności, redundantności i zbędności.

Wbrew przyjmowanemu w polskiej kulturze prawnej założeniu o normatywności w ścisłym znaczeniu części zasadniczej aktów normatywnych, tzn. że wszystkie zawarte fragmenty służą do rekonstrukcji norm prawnych, w oczywisty sposób w praktyce tak nie jest. Dobitym przykładem są wspomniane preambuły wewnętrzne, zawierające nie tylko zasady, normy programowe i inne rodzaje norm prawnych, ale także fragmenty o charakterze normatywnym *sensu largo*, a więc interpretacyjnie przydatnym, ale nie zawierającym norm prawnych. Co więcej jednak preambuły wewnętrzne – podobnie jak klasyczne preambuły (preambuły zewnętrzne) – zawierają także fragmenty redundantne i wręcz zbędne na przykład o charakterze manifestów politycznych czy deklaracji historycznych^[33]. Ciekawa jest uwaga czyniona w doktrynie o widocznej tendencji przenoszenia treści typowych dla preambuł zewnętrznych do części zasadniczej aktów normatywnych^[34]. Zapewne przyczyny są różne, być może niekiedy przypadkowe, a tych przecież nie brakuje w procesie stanowienia prawa. Trudno jednak uciec od refleksji, że jest to także zamierzenie prawodawcy, aby zwiększyć siłę oddziaływania treści zawartych we wstępie^[35]. Tym samym uniknąć zarzutu nienormatywności klasycznej preambuły jako elementu części niezasadniczej aktu prawnego. Dochodzi tu do

³² Wróblewski, Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych* (2017), 125-126.

³³ Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów”, 186-188. Zob. też uwagi w przypisie 14 o pierwszych 10 artykułach Konstytucji kwietniowej.

³⁴ Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, 165 oraz 515.

³⁵ Wiele wskazuje, że taka była też geneza wspomnianego już dekalogu tj. pierwszych dziesięciu artykułów Konstytucji kwietniowej (przypis 14). Zob. szerzej Bartłomiej Wróblewski, *Normatywność tzw. dekalogu – pierwszych 10 artykułów Konstytucji kwietniowej*, referat wygłoszony 8 kwietnia 2025 r. na konferencji „W poszukiwaniu nowych rozwiązań ustrojowych. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. – jej obowiązywanie i dziedzictwo” na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (tekst oddany do druku).

swoistego zapętlenia. Nauka prawa, aby oczyścić teksty prawne z elementów nienormatywnych narzuca założenie o normatywności w sensie ścisłym bądź szerokim całego tekstu prawnego, w tym bezwyjątkowej normatywności *sensu stricto* części zasadniczej oraz bezwyjątkowej normatywności *sensu largo* części niezasadniczej. Wykorzystuje do tego autorytet uczonych prawników, ale także Zasad techniki prawodawczej^[36]. Prowadzi to jednak do paradoksalnych konsekwencji, bo prawodawca uciekając przed tym zarzutem całe preambuły z dobrodziejstwem inwentarza zapisuje w części zasadniczej aktu normatywnego. Co ciekawe rezultatem tego jest nie tylko przenoszenie części normatywnej *sensu stricto* i normatywnej *sensu largo* preambuł do części zasadniczej, ale także elementów nienormatywnych, redundantnych i zbędnych, w tym apeli, napomnień, uzasadnień sformułowanych norm^[37].

Problem nienormatywności niektórych fragmentów części zasadniczej nie dotyczy jednak tylko preambuł wewnętrznych, ale także niemałej liczby innych przepisów i fragmentów przepisów części zasadniczej. Chodzi o rozmaite błędy prawodawcy. Dotyczy to w szczególności przepisów określanych przez nas jako „przepisy sieroty” i „przepisy partacze”^[38]. W tym pierwszym przypadku przepis wysłowia modyfikację normy, podczas gdy przepis centralny już nie obowiązuje. Tym samym nie można na tej podstawie zrekonstruować już pełnej normy postępowania. Jeszcze dalej idącym przykładem jest przypadek przepisów partaczy, a więc regulacji, które na skutek błędu redakcyjnego są nieskładne gramatycznie lub cechują się innymi błędami językowymi, które uniemożliwiają jego naprawę w drodze wykładni pozajęzykowej (systemowej bądź funkcjonalnej) i odkodowanie normy prawnej. Poszerza to więc listę sytuacji, gdzie założenie o normatywności tekstu prawnego jest kontrfaktyczne.

Nienormatywność niektórych fragmentów części zasadniczej dotyczy wreszcie fragmentów przepisów części zasadniczej, a mianowicie licznych

³⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908, ze zm., t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283.

³⁷ A przecież jak wynika z § 11 Zasad techniki prawodawczej: „W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm”. Nie powinny one więc być umieszczane w jakiegokolwiek części aktu normatywnego, a trafiają do części zasadniczej, która – w ocenie doktryny – „zarezerwowana” jest wyłącznie dla tekstu normatywnego *sensu stricto*.

³⁸ Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów”, 214-217.

przypadków superfluów (pleonazmów, tautologii, analityzmów). Zachować jednak należy ostrożność, bo przecież tekst prawny ma – jak pisze Maciej Zieliński – charakter *quasi*-idiomatyczny. Istniejące zbitki słowne muszą być interpretowane jako całość. To co na płaszczyźnie czysto językowej może wydawać się redundantne, może mieć istotne znaczenie dla odkodowania normy prawnej^[39]. Nie zmienia to jednak faktu, że część tego rodzaju superfluów takiej roli nie pełni. I wtedy trudno przyznawać im charakter normatywny w sensie ścisłym, a bywa także że i szerokim. Podobnie należy traktować na przykład definicje nawiasowe, którymi ustawodawca poza samą definicją się więcej nie posługuje^[40].

Trudne czy wręcz niemożliwe jest więc utrzymanie założenia o bezwzględnej normatywności *sensu stricto* części zasadniczej tekstu prawnego, jeśli w oczywisty sposób niektóre przepisy norm prawnych nie wysławiają. Prowadzi to także, niezależnie od konieczności modyfikacji samego założenia o normatywności części zasadniczej tekstu prawnego, do rozważenia poszerzenia używanego w tym kontekście instrumentarium analitycznego o pojęcie domniemania normatywności tekstu prawnego (części zasadniczej i części niezasadniczej). Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego – być może jedynie intuicyjnie – odwołują się do tego pojęcia^[41]. Domniemanie tego rodzaju musi być domniemaniem możliwym do uchylenia w procesie interpretacji tekstu prawnego^[42]. Logiczną

³⁹ Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych,” 122-124.

⁴⁰ Zob. np. art. 70² § 1 k.c. „Oferta złożona w toku aukcji przestaje wiązać, gdy inny uczestnik aukcji (licytant) złożył ofertę korzystniejszą, chyba że w warunkach aukcji zastrzeżono inaczej.” Szerzej Krzysztof Mularski, „Kilka uwag o zbędnych fragmentach aktów normatywnych”, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. Bartosz Guzik, Natalia Buchowska, Paweł Wiliński, t. V (Poznań: Wydział Prawa i Administracji UAM, 2008), 24; Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych”, 124.

⁴¹ Gwiżdż, „Wstęp do Konstytucji – Zagadnienia Prawne,” 183; Garlicki, „Wstęp,” 20, pkt 16; Mirosław Granat, „Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP obowiązuje?”, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. Jan Wawrzyniak, Marzena Laskowska (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2009), 69; Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, 150.

⁴² Zob. fragment IV „Zakończenie”.

konsekwencją jest więc postulat, aby analiza pod kątem normatywności przebiegała osobno dla każdego z osobna fragmentu preambuły.

W ostatnich dziesięcioleciach często przyjmowano w polskiej kulturze prawnej założenie o nienormatywności w ścisłym znaczeniu części niezasadniczej aktów normatywnych, tzn. że żadne ich fragmenty, w tym preambuły, nie służą do rekonstrukcji norm prawnych, a co najwyżej są materiałem pomocniczym w procesie interpretacji^[43]. Jako klasyczny przywołac należy pogląd Macieja Zielińskiego:

Sprawę jasności statusu wstępów jako materiału interpretacyjnego nieco zakłóca fakt, że zwłaszcza w systemach totalitarnych wstępy traktowano często jako bezpośrednie źródło norm skierowanych do obywateli i normy takie z nich odczytywano. Takie sformułowania zdarzają się i we wstępach do polskich aktów prawnych stosunkowo niedawnych, a nawet bardziej współczesnych. Niepokój wywołany w związku z tym w kontekście zagrożenia przez wstępy stanu pewności prawa i jasności sytuacji obywateli należy, jak się wydaje, wyraźnie oddzielić od roli interpretacyjnej wstępów, zwłaszcza gdyby te skoncentrowały swoją uwagę wyłącznie na celach aktów^[44].

W praktyce prawniczej oczywiście tak nie jest. Konkretnie przepisy klasycznych preambuł (preambuł zewnętrznych) traktowane są jako wystawiające normy prawne, co znajduje potwierdzenie w licznych już analizach prawnych^[45] oraz orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to w szczególności zawartych we wstępie do Konstytucji RP z 1997 r.: zasadzie

⁴³ Zob. obszerny przegląd stanowisk zajmowanych w doktrynie w sprawie (nie) normatywności preambuł: Radosław Krajewski, *Preambuły aktów normatywnych. Znaczenie i zestawienie* (Bydgoszcz: Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, 2019), 51-61; w odniesieniu do preambuł konstytucyjnych zob. Gwiżdż, „Wstęp do Konstytucji – Zagadnienia Prawne,” 169-184.

⁴⁴ Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, 107.

⁴⁵ Zob. np. Witold Płowiec, „Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” *Przegląd Sejmowy*, nr 1 (2010), 9-22; Marek Piechowiak, „Preambuła”, 155; idem, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, 159; Krajewski, *Preambuły aktów normatywnych. Znaczenie i zestawienie*, 51-61.

pomocniczości^[46], zasadzie współdziałania władz i dialogu społecznego^[47], zasadzie zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej^[48] czy formule rzetelności i sprawności instytucji publicznych^[49].

Kolejnym ewidentnym przypadkiem normatywności fragmentów części niezasadniczej aktów normatywnych są załączniki, zawierające zdania^[50] oraz elementy niezdaniowe (tabele, wzory, grafiki, mapy, partytury)^[51], a w każdym razie niektóre ich fragmenty. Przykładowo do odtworzenia norm prawa ruchu drogowego^[52] konieczne są zarówno przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym^[53], jak również grafiki znaków ujęte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych^[54]. Może to zresztą dotyczyć także niektórych odnośników, a mianowicie odnośników merytorycznych, jak na przykład objaśnień do tablic zamieszczanych w załącznikach^[55].

⁴⁶ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80; Granat, „Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP obowiązuje?”, 62-70; Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, 118-126.

⁴⁷ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2006 r., op. cit.; Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, 114-117.

⁴⁸ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 150; Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, 156-158.

⁴⁹ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135; Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, 97-108.

⁵⁰ Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych”, 134-135.

⁵¹ Ibidem, 135-144.

⁵² Ibidem, 141.

⁵³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 1997 r., nr 98, poz. 602 ze zm., t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1251.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, Dz. U. z 2003 r., nr 220, poz. 2181 ze zm., t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2311.

⁵⁵ Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych”, 131.

Problem jest jednak jeszcze szerszy. Nie ma żadnych podstaw by odmawiać *a limine* możliwości normatywności tytułom aktów czy śródtytułom^[56]. Dotyczy to także – dobrze znanych historycznie^[57], ale wciąż sporadycznie stosowanych jak na przykład we włoskim kodeksie dóbr kultury i krajobrazu^[58] – opisowych tytułów przepisów^[59]. W praktyce są to oczywiście problemy mniejszej wagi. Bezsporne jest bowiem to, że tytuły aktów i inne tytuły mogą mieć charakter normatywny *sensu largu*, wspierając proces interpretacji^[60], a nawet jeśli przyjąć ich redundantność, że mają istotne znaczenie pragmatyczne, poprawiając komunikatywność aktów normatywnych. Niemniej czasami mogą nie tyle wyrażać normy, co wysławiać elementy syntaktyczne służące odtworzeniu normy prawnej. Problem w praktyce ma o tyle mniejsze znaczenie, że zwykle tytuły aktów i śródtytuły powtarzane są, często wielokrotnie, w samych przepisach, a więc i bez nich bez trudności norma prawna może zostać odtworzona.

Odrzucenie bezwyjątkowego założenia o normatywności w sensie ścisłym części zasadniczej aktów normatywnych czy bezwyjątkowego założenia o nienormatywności w sensie ścisłym części niezasadniczej otwiera ryzyko do „nadużyć” w interpretacji prawa. Ma rację Krzysztof Mularski, że daje to interpretatorowi władzę^[61]. Nazwaliśmy takie niebezpieczeństwo pozornym, a ograniczenie ryzyka widzieliśmy w obowiązku wykazania („ciężarze wykazania”) przez interpretatora, że taki przypadek zachodzi^[62]. Trzeba jednak przyznać, że niebezpieczeństwo nie jest pozorne, ale ryzyko

⁵⁶ Tym samym nietrafny jest wyrażony wcześniej pogląd, że „tytuł aktu normatywnego nie jest normatywny *sensu stricto*”, a tym bardziej, że to „[n]ie ulega wątpliwości”. Zob. Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych”, 128.

⁵⁷ Zob. np. *Prawo Starochełmińskie 1584 (1394)*, red. Witold Maisel, Zbigniew Zdrójkowski, tłum. Andrzej Bzdęga, Alicja Gaca (Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 1985).

⁵⁸ Zob. np. *Kodeks dóbr kultury i krajobrazu Republiki Włoskiej*, tłum. Andrzej Moś (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2017).

⁵⁹ Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych”, 129.

⁶⁰ Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, wyd. 2 (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012), 59.

⁶¹ Mularski, „Kilka uwag o zbędnych fragmentach aktów normatywnych”, 26.

⁶² Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych (2017)”, 139.

jest nieuniknione. Dekodując normy z tekstów prawnych nie da się uciec od problemu osoby interpretatora, z jego niedoskonałościami i intencjami, niestety nie zawsze dobrymi. Ryzyka z tym związane dotyczą zarówno sytuacji, gdy interpelator odmawia normatywności fragmentom aktów normatywnych i klasyfikuje je jako redundantne czy wręcz zbędne. Ale i ryzyko dotyczy sytuacji, gdy interpretator, zasłaniając się założeniem normatywności tekstu prawnego, narzuca normatywność fragmentom oczywiście nienormatywnym, a co więcej dodaje im – co w takich sytuacjach jest zresztą koniecznością – przez siebie określone znaczenie.

3 | Normatywność przepisów prawnych a zasada demokratycznego państwa prawnego

Idea rządów prawa jest stara. Znalazła swój wyraz w wielu kulturach prawnych i w konkretnych porządkach prawnych^[63]. Znana jest więc między innymi jako „rządy prawa” (w krajach anglosaskich „rule of law”^[64]), i jako „państwo prawa” (w krajach niemieckojęzycznych „Rechtsstaat”^[65], we Francji „l’État de droit”, ale także „État légal”, „le règne du droit” czy „règne de la loi”^[66]). Jest wyrazem przekonania, że ludzkimi zbiorowościami

⁶³ Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I, wyd. 1 (München: C.H. Beck, 1977), 602; Bogusław Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 2 (Warszawa-Kraków: Wolters Kluwer, 2007), 151-155; Piotr Tuleja, „Art. 2”, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1-86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, t. I (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 217, pkt 2.

⁶⁴ Albert Venn Dicey, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, tłum. W.H. (Warszawa: K. Kowalewski, 1908), 115-133.

⁶⁵ Katharina Sobota, *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte* (Tübingen: Mohr Siebeck, 1997); Maria Zmierczak, „Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)”, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. Sławomira Wronkowska (Poznań: Wydawnictwo Sejmowe, 1995), 11-25; Zbigniew Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1948 r.)* (Białystok: Temida 2, 1998); Elżbieta Morawska, *Idea Rechtsstaat w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec* (Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2000).

⁶⁶ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l’État*, t. I (Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920), 488-494; Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, wyd. 2 (Paris: Presses Universitaires de France, 1999), 41, pkt 22.

rządzić powinno prawo, a nie ich interesy i namiętności. W swojej obecnej, znanej także w Polsce formie, bywa utożsamiana z całością zasad i reguł, którym powinno odpowiadać współczesne państwo^[67]. Na drugim biegunie wyrażany jest pogląd, że zasada ta powinna przyjmować charakter formalny, wskazywać jakie ma być prawo, system prawny, władza publiczna i jej relacje z jednostką^[68]. Współcześnie przyjmuje się zwykle rozwiązanie pośrednie. Zasada państwa prawnego ma mieć charakter formalno-materiałny, nie tylko regulować jak formalnie ma być ukształtowany porządek prawny, ale także wyrażać pewne wartości^[69]. W Polsce przesądził o tym sam ustrojodawca w wyrażonej w art. 2 Konstytucji formule „demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”^[70], a więc powiązanej z konkretnymi wartościami „demokracją” i „sprawiedliwością społeczną”^[71]. Jeszcze szerzej granice zakresił Trybunał Konstytucyjny, przywołując jako element państwa prawnego prawa człowieka, z fundamentalnym prawem do życia^[72]. Nie zmienia to faktu,

⁶⁷ Leszek Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 76, pkt 49.

⁶⁸ Zob. np. Marzena Kordela, „Koncepcja *rule of law* w prawie angielskim a wartość formalna prawa”, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. Sławomira Wronekowska (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1995), 50-61. Takie też rozumienie państwa prawnego przez długi czas dominowało w Niemczech. Zob. Zmierczak, „Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)”, 16-19; Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1948 r.)*, 112-135.

⁶⁹ Bartłomiej Wróblewski, *Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland. Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung* (Baden Baden: Nomos Verlag, 2005), 50-52; Tuleja, „Art. 2,” 222, pkt 20.

⁷⁰ Wojciech Sokolewicz, „Artykuł 2”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, wyd. 1 (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007), 11-13, pkt 8. Po raz pierwszy w polskim porządku prawnym zasada demokratycznego państwa prawnego została przyjęta nowelą grudniową w 1989 r. i ujęta w art. 1 znowelizowanej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1989 r., nr 75, poz. 444 ze zm. W niezmienionej formie znalazła się w obowiązującej Konstytucji z 1997 r.

⁷¹ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87: „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się do kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”.

⁷² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1996 r., K 26/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 19, pkt 3: „Podstawowym przepisem, z którego należy wyprowadzać

że elementy formalne państwa prawnego pozostają zasadniczą częścią i teoretycznych koncepcji i obowiązującej regulacji ustawy zasadniczej. Zasada formalnego państwa prawnego oznacza, że działalność państwa i jego organów musi opierać się na prawie. Prawo to musi odpowiadać pewnym formalnym wymogom zapewniającym pewność i bezpieczeństwo stosunków prawnych^[73]. Do formalnych elementów państwa prawnego należą wymagania odnoszące się do samego prawa (m.in. publikacja aktów normatywnych, nie działanie prawa wstecz, jasność prawa)^[74], systemu źródeł prawa (m.in. nadrzędność konstytucji w systemie źródeł prawa, hierarchiczny system źródeł prawa, zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego) oraz władzy publicznej (m.in. działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, sądowa kontrola zgodności z prawem działań władzy publicznej, odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej)^[75].

Jak wspomniano, podstawowa treść państwa prawnego sprowadza się do idei, że to prawo ma rządzić ludzką zbiorowością. Jest to realizowane przez stanowienie ustaw i innych aktów normatywnych. I to nie tylko w znaczeniu formalnym, ale w znaczeniu materialnym jako aktów wywołujących normy abstrakcyjne i generalne^[76]. I to miejsce, gdzie rozważania

konstytucyjną ochronę życia ludzkiego, jest [...] zasada demokratycznego państwa prawnego.” Zob. szeroko Elżbieta Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* (Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2003), 329-413.

⁷³ W doktrynie i orzecznictwie zwraca się uwagę na konieczność rozróżnienia pojęć i zasad „bezpieczeństwa prawnego” i „pewności prawa”. Zob. Jadwiga Potrzezszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013), 112-152 oraz 223-278; Jadwiga Potrzezszcz, *Aksjologia systemu prawa. Teoria i praktyka* (Warszawa: Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, 2023), 59-81; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20, OTK-A 2021, poz. 31, pkt III.3.1.

⁷⁴ Wymagania formalne stawiane prawu w koncepcjach państwa prawnego bliskie są proceduralnej wersji prawa natury Lona Fullera, temu co określał on jako „wewnętrzna moralność prawa”. Zob. Lon Luvois Fuller, *Moralność prawa* (Warszawa: PIW, 1978).

⁷⁵ Sławomira Wronkowska, „Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej”, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. Sławomira Wronkowska (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1995), 65-76; Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, 259-328.

⁷⁶ Zgodnie z materialną koncepcją normatywności charakter normatywny aktu jest uzależniony od rodzaju wyrażonych w nim norm postępowania, a nie od jego formy czy nazwy. Zob. Cezary Kosiorowski, „Normatywny charakter aktu

dotyczące normatywności przepisów prawnych zaczynają splatać się z analizą dogmatycznoprawną. I nie chodzi o przepisy ustawy, a tym bardziej aktów podustawowych, a o Konstytucję, czyli ustawę zasadniczą państwa^[77]. A w niej o jedną z naczelných zasad ustroju^[78], składającą się na konstytucyjną tożsamość państwa z jej normatywnymi rozwinięciami istotnymi dla całego systemu prawnego^[79]. Jeśli podstawową ideą państwa prawnego są rządy prawa, a te są realizowane przez stanowienie prawa w znaczeniu materialnym, nasuwa się wniosek, że założenie o normatywności *sensu stricto* aktów normatywnych musi obejmować cały akt normatywny. Wszak suweren, wszak ustawodawca w żaden sposób nie różnicuje także wewnątrznie tych aktów, nadając różnym fragmentom co do zasady inną moc. Dalej nie różni się przecież procedura legislacyjna, a wstępy przyjmowane są w tym samym trybie co część zasadnicza aktów normatywnych. W przypadku ustaw identyczny jest krąg podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą, poddawane są trzem czytaniom w Sejmie i pracom legislacyjnym w Senacie, a wreszcie podpisywane przez Prezydenta i „na równych prawach” publikowane w Dzienniku Ustaw^[80]. Czy w związku z obowiązującą w Polsce zasadą państwa prawnego dokonanie takiej systemowej selekcji, z różnymi konsekwencjami normatywnymi dla części zasadniczej (artykułowanej) i części niezasadniczej (nieartykułowanej), może być pozostawione wybranym interpretatorom aktów normatywnych, a nawet całej doktrynie prawnej? Wydaje się, że nie i że stanowi to pierwszy istotny argument konstytucyjnoprawny na rzecz odrzucenia tego podziału.

Wątpliwości wzmaga analiza aspektu formalnego zasady państwa prawnego, a w szczególności wymagań stawianých samemu prawu. Wśród nich są wywodzone z zasady państwa prawnego czy może raczej jej przyporządkowywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady

prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 9 (2010): 35-36; Henryk Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcje i typy* (Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1980); Kazimierz Działocha, „Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym” *Studia Prawnicze*, nr 2-3 (1989): 41-59.

⁷⁷ Stefan Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1967).

⁷⁸ Pojęcie „zasad naczelných” już u Konstantego Grzybowskię, *Zasady Konstytucji Kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej* (Kraków: Skład Główny w Księgarni Gebethnera, Wolffa i Spółki, 1937), 5.

⁷⁹ Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, 68, pkt 40.

⁸⁰ Gwiżdż, „Wstęp do Konstytucji – Zagadnienia Prawne”, 169. Zob. także Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, 61-70.

poprawnej legislacji^[81], w szczególności zasada określoności prawa^[82] oraz dochowanie trybu stanowienia prawa. Ich celem jest zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom oraz ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa^[83]. Zasada określoności prawa dotyka ściśle kwestii normatywności. Zgodnie z nią każdy przepis aktu normatywnego powinien być sformułowany w sposób „poprawny, precyzyjny i jasny”, tak by zapewniał przewidywalność skutków jego zastosowania^[84]. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada nieokreśloności jest stopniowalna. Nie zawsze jej naruszenie prowadzi do uznania przepisu za niekonstytucyjny. W oczywisty sposób nie ma jednak takiego charakteru przepis, z którego nie da się odkodować normy prawnej^[85]. Takimi przepisami są przepisy, które określiliśmy jako „przepisy wdowy” i „przepisy

⁸¹ Kazimierz Działocha, Tomasz Zalasieński, „Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa” *Przegląd Legislacyjny*, nr 3 (2006), 6: „[system] ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym”. Pojęcie „zasad poprawnej legislacji” jest powiązane, choć nie tożsame z „zasadami techniki prawodawczej”, które są określone przez Trybunał Konstytucyjny jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2001, K r., OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51, pkt 18. Tylko istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi przy tym w ocenie polskiego sądu konstytucyjnego złamanie zasad poprawnej legislacji. Zob. Sokolewicz, „Artykuł 2”, 47, pkt 36.

⁸² Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2, pkt III.1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2008 r., K 50/05, OTK-A 2008, nr 5, poz. 79, pkt III.4.

⁸³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 57, pkt III.5; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20, OTK-A 2021, poz. 31, pkt III.3.1; Sokolewicz, „Artykuł 2”, 47-48, pkt 36.

⁸⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, *op. cit.*, III.1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42, pkt III.3; Sokolewicz, „Artykuł 2”, 49, pkt 38. Kwalifikowana forma określoności prawa jest wymagana wobec przepisów dotyczących wolności i praw jednostki oraz w przypadku dopuszczenia możliwości zastosowania wobec jednostki sankcji. Zob. *ibidem*, 49-54, pkt 38.

⁸⁵ *Ibidem*, 51-52, pkt 38: „Przesłanką niekonstytucyjności będą przeto «tylko takie uchybienia rudymetarnym kanonom techniki prawodawczej [...], które powodują dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji» [...]. Niekonstytucyjne oczywiście jest swoiste «maksimum nieokreśloności» - niedopowiedzenia prawodawcy skutkujące regulacją niekompletną [...] uniemożliwiająca przekonujące ustalenie treści normy prawnej”.

partacze”^[86]. W tym miejscu zasada określoności prawa jest więc ściśle powiązana z kwestią normatywności. Treść zasady określoności w żaden sposób nie pozwala też na wywodzenie z niej wniosku o różnym normatywnie charakterze fragmentów aktów normatywnych.

Innymi wymaganiami stawianymi państwu prawnemu są jego lojalność wobec obywateli (ochrona zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa) oraz zapewnienie pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Ujęte w formę zasad konstytucyjnych są one także przyporządkowywane aspektowi formalnemu zasady państwa prawnego. Treść zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opisuje się jako „zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”^[87]. Innymi słowy chodzi zapobieżenie nadużywania władzy względem obywateli. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę, że dotyczy to nie tylko procesu stanowienia, ale i stosowania prawa^[88]. Jednocześnie polski sąd konstytucyjny precyzuje, że obejmuje to:

zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego^[89].

Z kolei zasada pewności prawa to „zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne”^[90]. Mają gwarantować stabilność porządku prawnego, ale także dawać pewność, że w oparciu

⁸⁶ Zob. fragment II niniejszego tekstu. Szerzej: Wróblewski, Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów”, 214-217.

⁸⁷ Sokolewicz, „Artykuł 2”, 34, pkt 29; Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, 78, pkt 50. Zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 2024 r., K 25/23, OTK-A 2024, poz. 17, pkt II.2.

⁸⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 1997 r., U 11/97, OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 67; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 165, pkt III.2.

⁸⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 97, pkt III.14.

⁹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138, pkt III.1. Zob. także Sławomira Wronkowska, „Zmiany w systemie prawnym” *Państwo i Prawo*, nr 8 (1991): 3-4.

o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe. Zarówno z zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak i zasady pewności prawa wynika, że obywatele mają prawo oczekiwać od państwa prawnego prawa nie zawierającego pułapek, wykonalnego i nie stanowiącego jedynie złudzenia prawa. Takim prawem jest tylko prawo o możliwie najwyższym stopniu normatywności, a więc modelowo przepisy wysłowiające normy generalne i abstrakcyjne (normatywność *sensu stricto*) bądź przynajmniej służące do interpretacji takich norm (normatywność *sensu largo*). Przepisy nie służące takim celom są redundantne, a gdy nie pełnią choćby funkcji pragmatycznych, nie poprawiają komunikatywności tekstu prawnego, wprost zbędne. Dotyczy to w pierwszym rzędzie takich fragmentów tekstu prawnego jak wspomniane przepisy sieroty i przepisy partacze. Dotyczy jednak także kategorii regulacji określonych przez nas jako przepisy wdowy^[91], a więc wysłowiających normy trwale nierealizowalne^[92]. Normy mogą być nierealizowalne z różnych powodów, w tym ze względu na trwałą pustość nazw czy przypadek *impossibilium nulla obligatio*. Wszystkie tego rodzaju niedoskonałości tekstu prawnego (sieroty, partacze, wdowy) naruszają zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa. Wątpliwości budzą także, pod kątem zgodności z tymi zasadami, przepisy uchwalane „na zapas”, a więc w zamyśle ustawodawcy tylko czasowo nierealizowalne.

Jeszcze jedna rzecz wymaga rozważenia. Prawo jest wyrazem woli suwerena. W państwie demokratycznym to lud, określony w preambule

⁹¹ Wróblewski, Zającki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów”, 213-214.

⁹² Zarówno w przypadkach przepisów trwale nierealizowalnych, jak i w zamyśle prawodawcy tylko czasowo nierealizowalnych pojawia się pytanie o utratę mocy obowiązującej takich regulacji w wyniku *desuetudo*. Znane są trudności z *desuetudo* związane z koniecznością rozstrzygnięcia, kto, w jakich procedurach, w oparciu o jakie kryteria ma o tym decydować. Jest też problem praktyczny. Nawet w wypadku przyjęcia nieobowiązania takich przepisów pozostają one w tekście prawnym do czasu ich formalnego uchylenia przez prawodawcę. Zob. np. wciąż obowiązującą ustawę z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1936 r., nr 30, poz. 240 ze zm.: art. 2 „Stanowisko Muftiego jest dożywotnie. Siedzibą jego jest m. Wilno”, art. 15 „Art. 15: „Odpisy protokołów Wszepolskiego Kongresu Muzułmańskiego przesyła Najwyższe Kolegium Muzułmańskie za pośrednictwem Wojewody Wileńskiego Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do wiadomości”.

do Konstytucji jako „Naród” i zdefiniowany jako „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”. Państwo prawne jest też – jak zaakcentowano w art. 2 Konstytucji – „demokratyczne”. Powstaje pytanie, czy ustalenia doktrynalne dotyczące założenia o normatywności tekstu prawnego z jej specyficznym zróżnicowaniem na normatywność w ścisłym znaczeniu zarezerwowaną dla części zasadniczych aktów normatywnych oraz normatywność jedynie *sensu largo* dla części niezasadniczych aktów normatywnych daje się pogodzić właśnie z zasadą suwerenności narodu oraz „demokratycznym państwem prawnym”? Oznaczałoby to bowiem, że ustalenia doktryny w istotny sposób ograniczają wolę społeczeństwa wyrażoną w Konstytucji, ustawie, a pośrednio i w innych aktach normatywnych. Czy demokratyczny ustawodawca jest w ogóle świadomy takiego rozróżnienia, a tym bardziej czy godzi się na nie? Brak takiego potwierdzenia wydaje się zamykać dyskusję. Jest to silny argument dogmatycznoprawny o randze konstytucyjnej, przeciwko utrzymywaniu założenia o nienormatywności w sensie ścisłym części niezasadniczych aktów normatywnych. Bowiem przekonanie doktryny prawnej nie może ograniczać już nie tylko demokratycznego ustawodawcy, ale i demokratycznego ustrojodawcy.

Nawet przyjęcie założenia o normatywności w sensie ścisłym całego aktu normatywnego, a więc zarówno części zasadniczej, jak i niezasadniczej nie przesądza o tym, że każdy przepis ustawy, także konstytucji, ma taki charakter. Dotyczy to zarówno części niezasadniczej, w tym preambuły, jak i części zasadniczej. Dla uzmysłowienia sobie tej sprawy porównajmy przepisy dwóch przywoływanych już w tym tekście polskich konstytucji. Z jednej strony: Konstytucji kwietniowej (pierwszych 10 artykułów), z drugiej obowiązującej obecnie Konstytucji (wstęp). W obu przypadkach przemieszane są przepisy normatywne *sensu stricto*, a więc wyrażające normy prawne, przepisy przydatne w procesie interpretacji Konstytucji i innych aktów normatywnych oraz przepisy całkowicie redundantne czy wręcz zbędne^[93].

Wstępy do konstytucji, ale także preambuły do innych aktów normatywnych, w tym umów międzynarodowych czy ustaw, mają bowiem co najmniej dwojaki charakter. Z jednej strony, jako fragment aktu normatywnego,

⁹³ Zob. np. Agnieszka Bień-Kacała, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku po 11 latach jej obowiązywania”, [w:] *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*, red. Zbigniew Witkowski, Věra Jirásková, Katarzyna Witkowska-Chrzczonowicz (Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009), 39-40.

posiadają określone znaczenie prawne^[94], choćby to, jakie poglądy – o czym już była mowa – są w nauce prawa i orzecznictwie rozbieżne. Z drugiej strony, legitymizują państwo i cały porządek prawny, wypełniają istotną rolę polityczną, kulturową, integracyjną^[95]. Są, jak niekiedy ujmuje się metaforycznie, swoistym „zwierciadłem społeczeństwa”, a więc oddają jego tożsamość, aspiracje oraz wartości, na których jest ono zbudowane. Temu służą różne formuły odwołania do Boga^[96], wspomnienia klasycznych idei filozoficznych jak platońska triada dobra, prawdy i piękna w obowiązującej Konstytucji^[97] czy częste nawiązania historyczne do dziejów dawnych oraz historii najnowszej. Mają one swój wielowymiarowy sens legitymizacyjny i integracyjny^[98]. Jednocześnie uzmysławiają, że znaczenie preambuł konstytucyjnych, a czasem i innych preambuł; preambuł, a czasami całych czy niemal całych aktów normatywnych^[99] nie wyczerpuje się w ich znaczeniu prawnym, choć ten posiada znaczenie podstawowe i nie może być niczym

⁹⁴ Podglądy o braku jakiegokolwiek znaczenia prawnego preambuł wyrażane były w przeszłości. Zob. np. Wacław Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system* (Wilno: Polska Druk, Świt, 1937; reprint Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2017), 178-179. Także w okresie powojennym Zgromadzenie Ustrojodawcze IV Republiki Francuskiej zajmowało stanowisko, że treść wstępu do konstytucji „ma jedynie znaczenie filozoficzne”, cyt. za Complak, „Preambuła”, 12. Szerzej i w sposób bardziej zniuansowany: Zoller, *Droit constitutionnel*, 219, pkt 132 oraz 222-223, pkt 134. W Polsce taki pogląd wyrażał jeszcze w latach siedemdziesiątych. Janusz Trzciniński, choć po 1989 r. od niego odstąpił. Zob. Janusz Trzciniński, „Charakter i struktura norm konstytucyjnych”, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. Kazimierz Działocha, Andrzej Pułło (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1998), 31. Dziś tego rodzaju poglądy, jeśli w ogóle, są wyrażane zupełnie sporadycznie.

⁹⁵ Trzciniński, „Charakter i struktura norm konstytucyjnych”, 29; Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, 10-12.

⁹⁶ W szczególności *invocatio Dei, provocatio od Deum* czy *nominatio Dei*. Zob. także Paweł Bała, „*Invocatio Dei* w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w perspektywie porównawczej i historycznej” *Studia Erasmiiana Wratislaviensia*, nr 5 (2011): 305-333.

⁹⁷ Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, 57-65.

⁹⁸ Garlicki, „Wstęp,” 2-3, pkt 2. Warto przypomnieć też teorię integracji (*Integrationslehre*) niemieckiego konstytucjonalisty Rudolfa Smenda, w tym o integracji społecznej przez prawo. Zob. Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (München: Duncker & Humblot, 1928), 18-64.

⁹⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1938 r. o ochronie imienia Józefa Piłsudskiego, Pierwszego Marszałka Polski, Dz. U. z 1938 r., nr 25, poz. 219; ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o Narodowych Obchodach Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2017 r., poz. 919 ze zm.

innym zastąpiony. Prawo jest częścią naszej kultury^[100]. Nieuchronną konsekwencją tego faktu, a także okoliczności, że prawo tworzą (wciąż!, choć nie jest już oczywiste czy tylko) ludzie, jest normatywna „niedoskonałość” tekstów prawnych.

4 | Zakończenie

Przeprowadzone analizy prowadzą do konieczności modyfikacji założenia o normatywności tekstu prawnego w jego specyficznej ukształtowanej w polskiej nauce i praktyce prawa formie, w tym o bezwyjątkowej normatywności *sensu stricto* części zasadniczej tekstu prawnego oraz bezwyjątkowej nienormatywności *sensu stricto* oraz normatywności *sensu largo* części niezasadniczej tekstu prawnego. Są one silnie kontrfaktyczne, co wykazały przeprowadzone badania dotyczące polskich aktów normatywnych. Budzą także poważne wątpliwości w świetle wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Cały tekst prawny ma charakter normatywny niezależnie od tego, czy chodzi o część zasadniczą (artykułowaną), czy część niezasadniczą (nieartykułowaną). Modelowo wyraża się to w normatywności *sensu stricto*. A więc każda część tekstu prawnego może i wysłowia normy generalno-abstrakcyjne. Dotyczy to tak części zasadniczej, jak i części niezasadniczej, w tym wstępu czy załączników. Nie zmienia tego fakt, że w praktyce jest to niemal regułą w części zasadniczej tekstów prawnych, a rzadsze w części niezasadniczej. Dlatego możemy mówić o domniemaniu normatywności *sensu stricto* całego tekstu prawnego. Jest to jednak domniemanie możliwe do uchylecia.

Gdy jednak wyjątkowo fragment tekstu prawnego nie ma charakteru normatywnego *sensu stricto*, powinien być interpretowany jako normatywny *sensu largo*. Jeśli dany fragment nie wysłowia norm generalno-abstrakcyjnych, to przynajmniej powinien stanowić materiał pomocny w ich interpretacji. Dotyczy to tak części zasadniczej, jak i części niezasadniczej, w tym wstępu czy załączników. Nie zmienia tego fakt, że w praktyce jest to częstsze w części niezasadniczej tekstów prawnych, w których normy

¹⁰⁰ Marek Zirk-Sadowski, *Prawo a uczestniczenie w kulturze* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1998).

wysławiane są rzadziej niż w części zasadniczej tekstów prawnych. Powyższe wskazuje, że w sytuacji wykazania nienormatywności *sensu stricto* tekstu prawnego możemy mówić o domniemaniu normatywności *sensu largo* tekstu prawnego. Jest to jednak także domniemanie możliwe do uchylenia.

Modelowe założenie o normatywności tekstu prawnego znajduje istotne i całkiem liczne faktyczne ograniczenia. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze, ze względu na świadomą decyzję prawodawcy zamierzającego poprawić komunikatywność aktu prawnego, jego przekonanie, że ułatwi to interpretację tekstu. Po drugie, ze względu na świadomą decyzję prawodawcy wpisującego wbrew wyraźnej regulacji § 11 Zasad Techniki Prawodawczej do aktów normatywnych „apele, postulaty, zalecenia, upomnienia oraz uzasadnienia formułowanych norm” bądź inne oczywiście nienormatywne fragmenty. Celem jest uzyskanie dodatkowej legitymizacji czy zapewnienia jego większej skuteczności. Po trzecie, ze względu na mniej lub bardziej trafne kalkulacje prawodawcy na przyszłość związane np. z ekonomią procesu legislacyjnego, rachubami politycznymi czy innymi jeszcze motywami. Po czwarte wreszcie, ze względu na nieświadomie popełniane błędy w szczególności w formie zamieszczanych w tekście prawnym „przepisów partaczy” czy pozostawiania „przepisów sierot”. Wszystkie te powody, a zapewne i inne, prowadzą do występowania w tekstach prawnych fragmentów redundantnych, a nawet zbędnych.

Bibliografia

- Bała Paweł, „*Invocatio Dei* w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w perspektywie porównawczej i historycznej” *Studia Erasmiانا Wratislaviensia*, nr 5 (2011): 305-333.
- Banaszak Bogusław, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. wyd. 2. Warszawa-Kraków: Wolters Kluwer, 2007.
- Bień-Kacała Agnieszka, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku po 11 latach jej obowiązywania”, [w:] *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*, red. Zbigniew Witkowski, Vera Jirskova, Katarzyna Witkowska-Chrzczonec. 39-62. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009.
- Carré de Malberg Raymond, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, t. I. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920.

- Complak Krystian, „Preambuła”, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. Jan Boć. 7-13. Wrocław: Kolonia, 1998.
- Dacey Albert Venn, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, tłum. W.H. Warszawa: K. Kowalewski, 1908.
- Działocha Kazimierz, Tomasz Zalasiński, „Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa” *Przegląd Legislacyjny*, nr 3 (2006): 5-20.
- Działocha Kazimierz, „Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym” *Studia Prawnicze*, nr 2-3 (1989): 41-59.
- Frańczuk Magdalena, *Kompendium techniki legislacyjnej*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2014.
- Fuller Lon Luvois, *Moralność prawa*. Warszawa: PIW, 1978.
- Garlicki Leszek, „Wstęp”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, wyd. 1. 1-20. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.
- Garlicki, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. wyd. 10. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Granat Mirosław, „Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP obowiązuje?”, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. Jan Wawrzyniak, Marzena Laskowska. 62-70. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2009.
- Grzybowski Konstanty, *Zasady Konstytucji Kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*. Kraków: Skład Główny w Księgarni Gebethnera, Wolffa i Spółki, 1937.
- Grzybowski Stefan, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*. Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1961.
- Gwiżdż Andrzej, „Wstęp do Konstytucji – Zagadnienia Prawne”, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. Janusz Trzciniński. 166-184. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Jabłońska-Bonca Jolanta, *Wstęp do nauk prawnych*. Poznań: Ars Boni et Aequi, 1994.
- Kaczocha Mateusz, *Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Kodeks dóbr kultury i krajobrazu Republiki Włoskiej*, tłum. Andrzej Moś. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2017.
- Komarnicki Waław, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Wilno: Polska Druk, Świt, 1937; reprint Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2017.
- Kordela Marzena, „Koncepcja rule of law w prawie angielskim a wartość formalna prawa”, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. Sławomira Wronkowska. 50-61. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1995.

- Kosiorowski Cezary, „Normatywny charakter aktu prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 9 (2010): 32-45.
- Krajewski Radosław, *Preambuły aktów normatywnych. Znaczenie i zestawienie*. Bydgoszcz: Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, 2019.
- Lewandowski Sławomir, „Kontrowersje wokół preambuły” *Studia Iuridica*, t. XXXI (1996): 87-95.
- Maciąg Zbigniew, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1948 r.)*. Białystok: Temida 2, 1998.
- Malinowski Andrzej, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Marcinkiewicz Marta, „O Konstytucji kwietniowej raz jeszcze” *Pamięć i Tożsamość*, nr 1 (2018): 296-355.
- Morawska Elżbieta, *Idea Rechtsstaat w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2000.
- Morawska Elżbieta, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2003.
- Mularski Krzysztof, „Kilka uwag o zbędnych fragmentach aktów normatywnych”, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. Bartosz Guzik, Natalia Buchowska, Paweł Wiliński, t. V. 15-29. Poznań: Wydział Prawa i Administracji UAM, 2008.
- Niesiołowski Jarosław, „Charakter normatywny a znaczenie normatywne wypowiedzi tekstu prawnego” *Państwo i Prawo*, nr 3 (1985): 78-87.
- Piechowiak Marek, „Preambuła”, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, t. I. 118-158. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Piechowiak Marek, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Płowiec Witold, „Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” *Przegląd Sejmowy*, nr 1 (2010): 9-23.
- Potrzeszcz Jadwiga, *Aksjologia systemu prawa. Teoria i praktyka*. Warszawa: Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, 2023.
- Potrzeszcz Jadwiga, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013.
- Prawo Starochełmińskie 1584 (1394)*, red. Witold Maisel, Zbigniew Zdrójkowski, tłum. Andrzej Bzdęga, Alicja Gaca. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 1985.
- Rot Henryk, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcje i typy*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1980.
- Rozmaryn Stefan, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1967.
- Smend Rudolf, *Verfassung und Verfassungsrecht*. München: Duncker & Humblot, 1928.

- Sobota Katharina, *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997.
- Sokolewicz Wojciech, „Artykuł 2”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki. wyd. 1. 1-73. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.
- Stefaniuk Małgorzata Ewa, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2009.
- Stern Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I, wyd. 1. München: Beck, 1977.
- Trzcіński Janusz, „Charakter i struktura norm konstytucyjnych”, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. Kazimierz Działocha, Andrzej Pułło. 29-33. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1998.
- Tuleja Piotr, „Art. 2”, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1-86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, t. I. 216-251. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Twardowski Kazimierz, *O dostojeństwie Uniwersytetu*. Poznań: Rolnicza Drukarnia i Księgarnia Nakładowa, 1933.
- Weiler Joseph Halevi Horowitz, *Chrześcijańska Europa: konstytucyjny imperializm czy wielokulturowość*. Poznań: W drodze, 2003.
- Wronkowska Sławomira, Mikołaj Hermann, Agnieszka Łyszkowska, „Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego”, [w:] *Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. Marzena Laskowska, Zbigniew Wrona. 17-37, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2013.
- Wronkowska Sławomira, Maciej Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012.
- Wronkowska Sławomira, „Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej”, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. Sławomira Wronkowska. 63-80. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1995.
- Wronkowska Sławomira, „Zmiany w systemie prawnym” *Państwo i Prawo*, nr 8 (1991): 3-14.
- Wróblewski Bartłomiej, *Normatywność tzw. dekalogu – pierwszych 10 artykułów Konstytucji kwietniowej*, referat wygłoszony 8 kwietnia 2025 r. na konferencji „W poszukiwaniu nowych rozwiązań ustrojowych. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. – jej obowiązywanie i dziedzictwo” na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (tekst oddany do druku).
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2017): 125-141.

- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów” *Przegląd Sejmowy*, nr 2 (2021): 181-221.
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych” *Przegląd Sejmowy*, nr 2 (2023): 119-155.
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, „O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część czwarta: uzupełnienia dogmatyczno-teoretyczne i podsumowanie” (tekst oddany do druku w *Przeglądzie Sejmowym*).
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, „Problemy z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych. Uwagi recenzyjne i polemiczne po lekturze pracy Małgorzaty Ewy Stefaniuk Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007 Warszawa 2009” *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (2012): 293-306.
- Wróblewski Bartłomiej, *Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland. Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung*. Baden Baden: Nomos Verlag, 2005.
- Wróblewski Jerzy, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1959.
- Zieliński Maciej, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, 1972.
- Zieliński Maciej, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 5. Warszawa: Lexis Nexis, 2010.
- Ziemiński Zygmunt, „Przepis prawny a norma prawna” *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny*, nr 1 (1960): 105-122.
- Ziemiński Zygmunt, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1980.
- Zirk-Sadowski Marek, *Prawo a uczestniczenie w kulturze*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1998.
- Zmierzak Maria, „Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)”, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. Sławomira Wronkowska. 11-27. Poznań: Wydawnictwo Sejmowe, 1995.
- Zoller Elisabeth, *Droit constitutionnel*. wyd. 2. Paris: Presses Universitaires de France, 1999.



