

JAN GAŁKA

USTRÓJ
KONSTYTUCJA USTRÓJ TRADYCJA
WIERNOŚĆ OBOWIĄZEK RZECZYPOSPOLITA
TRADYCJA POLSKA
RP USTRÓJ
OBOWIĄZEK WIERNOŚCI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W TRADYCJI USTROJOWEJ
I PRACACH NAD KONSTYTUCJĄ RP
RZECZYPOSPOLITA POLSKA
USTRÓJ TRADYCJA
WIERNOŚĆ OBOWIĄZEK
KONSTYTUCJA
WIERNOŚĆ
RZECZYPOSPOLITA POLSKA
KONSTYTUCJA
USTRÓJ
RP TRADYCJA

**OBOWIĄZEK WIERNOŚCI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W TRADYCJI USTROJOWEJ
I PRACACH NAD KONSTYTUCJĄ RP**

JAN GAŁKA

**OBOWIĄZEK WIERNOŚCI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W TRADYCJI USTROJOWEJ
I PRACACH NAD KONSTYTUCJĄ RP**

Wydawca
Andrzej Chrzanowski

Recenzent
dr hab. Adam Bodnar, prof. Uniwersytetu SWPS

Redakcja językowa i korekty
Agata Gogońkiewicz

Redakcja techniczna
Danuta Przymanowska-Boniuk

Projekt okładki, stron tytułowych i opracowanie typograficzne
efectoro.pl

Publikacja jest wspólną inicjatywą wydawniczą SWPS Uniwersytetu
Humanistycznospołecznego
oraz Wydawnictwa Akademickiego SEDNO

Copyright © by Jan Gałka
Copyright © by Wydawnictwo Akademickie SEDNO Spółka z o.o.
Copyright © by SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny
Warszawa 2021

Nr DOI 10.26343/9788379631667

Wszelkie prawa zastrzeżone
Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie w całości lub
we fragmentach jakkolwiek techniką bez pisemnej zgody wydawcy zabronione

ISBN 978-83-7963-166-7
ISBN 978-83-7963-167-4 (e-book)

Wydawnictwo Akademickie SEDNO Spółka z o.o.
00-696 Warszawa
ul. J. Pankiewicza 3
www.wydawnictwosedno.pl
info@wydawnictwosedno.pl

*Mojemu Pradziadkowi Józefowi Jasiosze, Bojownikowi Niepodległości,
odznaczonemu Medalem Niepodległości*

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1. Obowiązek wierności w II RP	17
1.1. Wprowadzenie	17
1.2. Odrodzenie państwa polskiego	18
1.3. Konstytucja marcowa	21
1.4. Konstytucja kwietniowa	37
1.5. Podsumowanie	46
Rozdział 2. Obowiązek wierności w latach 1944–1997	49
2.1. Wprowadzenie	49
2.2. Lata 1944–1952	51
2.3. Konstytucja PRL	55
2.4. Lata 1989–1992	67
2.5. Lata 1992–1997	71
2.6. Podsumowanie	74
Rozdział 3. Prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad art. 82 Konstytucji RP	77
3.1. Wprowadzenie	77
3.2. Zagadnienia wstępne	78
3.3. Obowiązki konstytucyjne w projektach konstytucji	81
3.4. Przebieg prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad obowiązkiem wierności Rzeczypospolitej Polskiej	86
3.5. Podsumowanie	103
Rozdział 4. Pojęcia „narodu” i „rzeczypospolitej” w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad Konstytucją RP	108
4.1. Wprowadzenie	108
4.2. Pojęcie „narodu” w pracach nad Konstytucją RP	108
4.3. Pojęcie „rzeczypospolitej” w pracach nad Konstytucją RP	137
4.4. Podsumowanie	146
Zakończenie	153
Podziękowania	159
Abstract	160
Bibliografia	161
Wykaz literatury	161
Wykaz aktów prawnych	168
Wykaz innych materiałów	170

Wykaz skrótów

Dekret o najwyższej władzy RP z 1918 roku – Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. U. z 1918 r. Nr 17, poz. 41).

Konstytucja marcowa – Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

Konstytucja kwietniowa – Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

Nowela kwietniowa – Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101).

Nowela grudniowa – Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444).

Konstytucja RP z 1952 roku – Konstytucja PRL po wejściu w życie Noweli grudniowej.

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Pr. P. P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego

Dz. Urz. MSW – Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

M. P. – Monitor Polski

BBWR – Bezpartyjny Blok Wspierania Reform

KKZN – Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego

KPN – Konfederacja Polski Niepodległej

KRN – Krajowa Rada Narodowa

NSZZ „Solidarność” – Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”

PC – Porozumienie Centrum

PKWN – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego

PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe

PPR – Polska Partia Robotnicza

PPS – Polska Partia Socjalistyczna

PZPR – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza

SD – Stronnictwo Demokratyczne

SL – Stronnictwo Ludowe

SLD – Sojusz Lewicy Demokratycznej

SND – Stronnictwo Narodowo-Demokratyczne

SP – Stronnictwo Pracy

UD – Unia Demokratyczna

UP – Unia Pracy

UW – Unia Wolności

ZChN – Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe

ZLN – Związek Ludowo-Narodowy

Wstęp

Obowiązki konstytucyjne w przeciwieństwie do wolności i praw ujętych w tekstach ustaw zasadniczych rzadko kiedy stanowią przedmiot szerszych rozważań doktrynalnych. Dzieje się tak z wielu powodów. Po pierwsze, filozofia liberalna upatruje w państwie zagrożenia dla jednostki, stąd też znacznie więcej uwagi poświęca się zagadnieniu wolności i praw, które chronią ją przed dowolnością działania władzy publicznej, niż zagadnieniu obowiązków, które – z samej swojej istoty – ograniczają wolność jednostki poprzez narzucenie jej powinności określonego zachowania¹. Po drugie, obowiązki konstytucyjne ze względu na zasadę legalizmu najczęściej nie mogą być bezpośrednio stosowane z uwagi na ich nieodkreśloność, brak odpowiedniej procedury ich egzekwowania czy sankcji za ich niedopełnienie.

Obowiązkiem konstytucyjnym, który spełnia wszystkie kryteria przemawiające za tym, aby go szerzej nie analizować, jest obywatelski obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej wyrażony w art. 82 Konstytucji RP². Dzieje się tak dlatego, że użyte w nim pojęcie „wierności” nie wyraża treści relewantnych prawnie. Sięgając do słownika języka polskiego z 1919 roku, można się dowiedzieć, że określenie „wierny” oznacza – w pierwszej kolejności – osobę: wierzącą, mającą wiarę, prawowierną. Wiernym jest ten, „który w niczym nie wątpi”. W drugiej kolejności „wierny” oznacza: niezdradziecki, dotrzymujący wiary, nieodstępny, stateczny, stały, zaufany, pewny, szczery. Wynika z tego, że wierność łączy się z metafizyką, relacjami międzyludzkimi lub z uczuciami wyższymi, gdyż wierny może być przyjaciel, który udzieli pomocy lub pocieszy, wierna może być miłość, wierni mogą być ludzie względem siebie, wierny może być też mąż i wierna może być żona³. Współcześnie za „wiernego” uważa się: dochowującego wiary, niezdradzającego, oddanego, zaufanego, pewnego, lojalnego⁴. Ponadto „wierny” znaczy: oddany bez względu na okoliczności lub przywiązany do kogoś

¹ L. Koczanowicz, *Polityka dialogu. Demokracja niekonsensualna i wspólnota krytyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 118–119, 135–137.

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

³ W. Niedźwiedzki (red.), *Słownik języka polskiego. T. 7, T–Y*, K. Król i W. Niedźwiedzki, z zapomogi Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1919, s. 585.

⁴ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. R–Z*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 660.

lub czegoś⁵. Wierny może być przyjaciel, wierna może być żona, wierna może być miłość lub przyjaźń, w końcu można być wiernym ojczyźnie, zasadom lub ideałom⁶. „Wierny” ciągle oznacza osobę wyznającą jakąś religię czy wierzącą⁷. Co więcej, można być „wiernym jak pies”, co oznacza, że ktoś jest „bezwzględnie lojalny, oddany, bardzo wierny”⁸.

Jak widać, pojęcie „wierności”, a dokładniej określenie kogoś „wiernym”, nie zmieniło znaczenia od chwili odzyskania przez Polskę niepodległości do dzisiaj. Należy jednak zwrócić uwagę na pojawienie się w tłumaczeniu pojęcia „wierności” wyrazu „lojalność”. Wiąże się ono z postawą czy postępowaniem zgodnym z przepisami prawa⁹, a wręcz pełnego im podporządkowania¹⁰. Tak lojalnym można być wobec państwa¹¹ oraz tworzonego przez nie prawa¹². Osoba lojalna to osoba „postępująca zgodnie z polityką rządu”. Tak lojalny może być obywatel¹³. W słowniku języka polskiego z 1902 roku można przeczytać, że określeniu „lojalny” nadawano znaczenie: „postępujący w myśl rządu, wierny rządowi, wiernopoddńczy, prawomyślny”¹⁴. Istotnego znaczenia dla niniejszego opracowania nabiera rozumienie pojęcia „lojalista”, gdyż w okresie zaborów oznaczało ono poddanego podporządkowującego się bez oporu rządowi zaborczym¹⁵. Lojalistą jest współcześnie osoba lojalna szczególnie wobec: państwa, władzy, rządu¹⁶. Natomiast lojalizm w okresie zaborów oznaczał wiernopoddaną postawę w stosunku do władz państw zaborczych, a współcześnie jest to określenie postawy charakteryzującej się całkowitym podporządkowaniem zasadom praworządności, polityce państwa, polityce rządu czy nakazom władzy¹⁷. Zauważyć tu można pewną istotną różnicę pomiędzy pojęciami „wierności” i „lojalności”. Zdają się one mieć różne źródła oraz charakteryzować się odmiennym nastawieniem emocjonalnym osoby wierniej albo lojalnej. Wierność łączy się z pozytywnym emocjonalnym nastawieniem do przedmiotu, do którego się odnosi. Lojalność natomiast zdaje się nie wynikać z pozytywnej więzi pomiędzy jednostką a przedmiotem lojalności. Wydaje się, że lojalność warunkowana jest bądź to konformizmem, bądź to negatywnymi

⁵ B. Dunaj (red.), *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego. T. 2, O–Ż*, Wydawnictwo Langenscheidt Polska, Warszawa 2007, s. 1983.

⁶ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. R–Z*, s. 660.

⁷ B. Dunaj (red.), *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego. T. 2...*, s. 1983.

⁸ Tamże.

⁹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. L–P*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 47.

¹⁰ B. Dunaj (red.), *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego. T. 1, A–N*, Wydawnictwo Langenscheidt Polska, Warszawa 2007, s. 764.

¹¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. L–P*, s. 47.

¹² B. Dunaj (red.), *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego. T. 1...*, s. 764.

¹³ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. L–P*, s. 47.

¹⁴ J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki (red.), *Słownik języka polskiego. T. 2, H–M*, nakł. prenumeratorów i kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1902, s. 761–762.

¹⁵ B. Dunaj (red.), *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego. T. 1...*, s. 764. Podobnie M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. L–P*, s. 47.

¹⁶ B. Dunaj (red.), *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego. T. 1...*, s. 764.

¹⁷ Tamże; M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego. L–P*, s. 47.

emocjami, takimi jak strach. Lojalność wiąże się ze ślepym podążaniem za jakimiś nakazami, jest ona z założenia bezkrytyczna oraz stawia jednostkę niejako w pozycji niewolnika, poddanego. Wierność z kolei nie wydaje się ślepa. Pozytywne nastawienie emocjonalne nie pozbawia człowieka zdolności do krytyki. Wręcz wymaga ono krytycznego spojrzenia, tak aby możliwe było poprawianie i ulepszanie przedmiotu wierności. Wierność ponadto nie jest warunkowa, nie zależy ona – tak jak lojalność – od pewnych czynników, na przykład od tego, kto sprawuje władzę; czy jest on wystarczająco silny, aby być zdolnym do wymuszenia posłuchu dla swoich rozkazów; czy swoim poddaństwem jednostka może osiągnąć dla siebie coś korzystnego lub uniknąć nieprzyjemności. Wierność jest bezinteresowna dlatego, że opiera się na pozytywnych emocjach, na przywiązaniu jednostki do przedmiotu wierności, co wpływa na postawę i zachowanie jednostki względem przedmiotu wierności.

Pojęcie „wierności” zdaje się nie wyrażać treści prawnych, gdyż jego podstawą jest pozytywny emocjonalny stosunek jednostki do przedmiotu wierności. Stąd też niemożliwe wydaje się zastosowanie przy wykładni obywatelskiego obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej wykładni językowej, ponieważ prowadzi ona do wniosków niemożliwych do przyjęcia, gdyż są one sprzeczne z podstawowymi zasadami, na których opiera się system prawny (na przykład niemożność nakładania na jednostkę obowiązku żywienia przez nią określonych uczuć) oraz jednoznacznie dążą do przełamania zasady legalizmu, ponieważ nie wiadomo, co jednostka wierna miałaby robić lub czego nie robić, wypełniając swój obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd też niemożliwe jest również wyłożenie treści tego obowiązku przy zastosowaniu wykładni systemowej lub funkcjonalnej (w tym teleologicznej). Wynika to z braku możliwości ustalenia przy użyciu wykładni językowej nawet zakresu pożądanых prawem nakazów lub zakazów wpływających z tego obowiązku. Tym bardziej – jak to zostało powyżej wskazane – czym innym jest wierność, a czym innym lojalność. Z obowiązku lojalności można by jeszcze wysnuć wnioski co do zakresu wymaganego zachowania osoby nim związanej. Nie oznacza to jednak, że wnioski te byłyby do przyjęcia na gruncie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu, ograniczających władzę w dowolności jej postępowania wobec jednostki. Stąd też ustalenia współczesnej doktryny prawa konstytucyjnego co do treści obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, w opinii autora niniejszej książki, należy uznać za niesatysfakcjonujące,

¹⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, Legalis/el., komentarz do art. 82, tezy 1–3; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, LEX/el., komentarz do art. 82; M. Haczkowska, *Art. 82, w: taż (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2014, LEX/el., tezy 1–5; K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Art. 82, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, LEX/el., tezy 1–4; M. Piechowiak, *Art. 82, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, Legalis/el., tezy 36–48; M. Florczak-Wątor, *Art. 82, w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX/el., tezy 1–3.

a to, po pierwsze, z tego powodu, że zdają się one nie uwzględniać znaczenia oraz istoty pojęcia „wierności” w języku polskim i jego odrębności od pojęcia „lojalności”, a po drugie, z uwagi na potrzebę uniknięcia zarzutu sprzeczności treści obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej z zasadą legalizmu, wykładnia jego treści odbywa się poprzez wskazanie, że faktycznie wyraża się on w zakazie zdrady Rzeczypospolitej Polskiej, a nie jej wierności. Ponadto współczesna doktryna w kontekście obywatelskiego obowiązku wierności zdaje się nie rozróżniać takich pojęć jak „państwo” i „rzeczpospolita”, przez co sprowadza jego istotę do ograniczonego zasadą legalizmu obowiązku lojalności wobec państwa. Podejście takie należy uznać za błędne z uwagi na ewolucję tego obowiązku w historii ustroju Polski od 1918 roku, występujące w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego rozróżnienie znaczenia pojęć „lojalność” i „wierność” oraz ostateczne usunięcie z art. 82 projektu jednolitego konstytucji obowiązku lojalności. Specyfika obowiązków konstytucyjnych, a przede wszystkim obywatelskiego obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej, sprawia, że przy jego wykładni nie można się odwołać do orzecznictwa sądowego, które o ile odnosi się do art. 82 Konstytucji RP, to dotyczy ono obywatelskiego obowiązku troski o dobro wspólne i wykładni pojęcia „dobra wspólnego”, a nie obowiązku wierności.

Powyższe okoliczności skłaniają do poszukiwania treści obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej w wykładni historycznoprawnej. Jeżeli w sposób dogmatyczny nie jest możliwe wyłożenie określonego przepisu prawnego i w ten sposób ustalenie wynikającej z niego normy, należy sięgnąć do tradycji ustrojowej Polski oraz do prac KKZN nad Konstytucją RP i tam poszukać odpowiedzi na pytanie o znaczenie tego obowiązku. Tak też zrobiono w niniejszym opracowaniu. Przyjęto w nim metodę historycznoprawną zmierzającą do ustalenia, jaką treść należy przypisywać obowiązkowi wierności Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście jego wykładni w polskiej tradycji ustrojowej od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku oraz treści przypisywanej temu obowiązkowi w trakcie prac KKZN nad Konstytucją RP.

Kolejno analizie poddane zostały dwa etapy rozwoju państwa polskiego po odzyskaniu w 1918 roku niepodległości – II Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polski Ludowej wraz z okresem transformacji ustrojowej i początkiem budowy III Rzeczypospolitej Polskiej. Szeroko omówione zostały również prace KKZN nad Konstytucją RP.

Analiza przeprowadzona w rozdziale 1. dotyczy okresu II Rzeczypospolitej Polskiej. Przybliżono w nim warunki odzyskania przez Polskę niepodległości oraz początki odbudowy ustroju państwa. Następnie omówiono dwie pełne konstytucje kształtujące ustrój Polski w dwudziestoleciu międzywojennym – Konstytucję marcową¹⁹ i Konstytucję kwietniową²⁰ – ze szczególnym

¹⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

²⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).