

Marian Kallas

Wstępy w projektach Konstytucji z lat 1919-1921

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 52/3-4, 391-404

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARIAN KALLAS

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

WSTĘPY W PROJEKTACH KONSTYTUCJI Z LAT 1919-1921*

W pierwszej kolejności scharakteryzowano treść preambuły do *Ustawy Rządowej* z 3 maja 1791 r. oraz wstępy do aktów konstytucyjnych doby porozbiorowej z lat 1815, 1832 i 1833 (1). Stanowi to wprowadzenie do analizy treści projektów konstytucyjnych z lat 1919-1921 (2). Niektóre z nich bezpośrednio lub pośrednio nawiązywały do preambuły poprzedzającej tekst Konstytucji z 3 maja 1791 r. Wskazano także na to, w jakim zakresie do tych postulowanych sformułowań nawiązuje wstęp do *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 17 marca 1921 r.

1. Obok podstawowych zasad ustrojowych najczęściej wysuniętych na czoło konstytucji ważną rolę odgrywają cechy formalne tego rodzaju aktów. Dotyczy to w szczególności nazwy, trybu uchwalania i zmiany (rewizji) ustawy zasadniczej. Większość konstytucji na świecie, a część w Polsce posiada wyodrębniony, choć nieartykułowany wstęp. Jest on zamieszczany pod nazwą ustawy zasadniczej, niekiedy poprzedzony apostrofą sakralną. Poniżej wstępu znajduje się część normatywna tego rodzaju aktu. Wstępy do konstytucji różnią się między sobą treścią, formą jak i objętością (od kilku do stukilkudziesięciu wyrazów). Współcześnie nie ulega wątpliwości, że wstęp (preambuła) stanowi integralną część konstytucji. Problematyka ta została ostatnio omówiona w obszernym studium Małgorzaty E. Stefaniuk¹.

* Pełna wersja opracowania.

¹ M.E. Stefaniuk, *Tradycja preambuł w polskich Konstytucjach i ich wpływ na rozwiązania współczesne* [w:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korobowiczowi*, pod red. W. Witkowskiego, Lublin 2008, s. 667-689.

Od II poł. XVIII w. znaczenie pojęcia preambuła uległo znamiennej ewolucji. Łacińskie *preambulum* to wstęp. Znamienne, że termin ten nie znalazł się w pierwszym wydaniu sławnego *Słownika języka polskiego* ułożonego przez Samuela B. Lindego (1807)². Na początku następnego stulecia w znanym słowniku warszawskim z 1908 r. znajduje się określenie: „wstęp rozwlekły, beztreściowy, czczy gadanina”³. Dopiero po upływie dalszych kilkudziesięciu lat rozpowszechniło się określenie preambuły, iż jest to „wstęp do ważnego politycznie aktu prawnego, np. do umowy międzynarodowej lub konstytucji wyjaśniającej okoliczności i cele powstania”⁴. Terminu preambuła używa też publicystyka.

Na początku XX w. wybuchł spór o prawny charakter wstępów do konstytucji. Z jednej strony uzasadniano pogląd, że sformułowania wstępu „...mogą być traktowane jako materiał pomocniczy do wykładni norm prawnych danego aktu”⁵. Zarazem według Andrzeja Gwiźdza: „To nie wstępy konstytucyjne w całości mają lub nie mają charakteru normatywnego, ale poszczególne części składowe wstępów ujęte zazwyczaj w odrębne zdania”⁶. Należy także przyznać rację Pawłowi Sarneckiemu zdaniem, którego „Przepisy prawne w całościowo ujmowanych wstępach nigdy nie mogą być stosowane bezpośrednio i wyłącznie...”⁷. Nie ulega już obecnie wątpliwości, że stanowią ważną wytyczną przy interpretacji norm konstytucyjnych.

Należy dodać, że im bliżej końca XX stulecia tym częściej słowo wstęp zastępowano określeniem preambuła.

Na terytorium Polski od schyłku XVIII w. do końca epoki porobiorowej obowiązywało dziewięć aktów konstytucyjnych. Były to: *Ustawa Rządowa* z 1791 r., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego* (1807), *Konstytucje Królestwa Polskiego* (1815, 1832), *Konstytucje Wolnego Miasta Krakowa* (1815, 1818, 1833) i *Statut Krajowy dla*

² S.B. L i n d e, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1807.

³ J. K a r ł o w i c z, A. K r y Ń s k i, W. N i e d ź w i e c k i, *Słownik języka polskiego*, t. 4, Warszawa 1908, s. 989.

⁴ *Inny słownik języka polskiego P-Ż*, pod red. M. B a Ń k o, Warszawa 2000, s. 257.

⁵ A. G w i ź d z, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne* [w:] *Charakter i struktura konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997, s. 170.

⁶ *Ibid.*, s. 183.

⁷ P. S a r n e c k i, *Systematyka konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997, s. 25.

Galicji z 1861 r. To wyliczenie należy uzupełnić o *Zasady Konstytucji Królestwa Polskiego* z 1815 r. będące konstytucją niepełną.

W dniu 6 października 1788 r. rozpoczęły się obrady Sejmu związanego pod węzłem konfederacji, co skutkowało w szczególności wykluczeniem stosowania zasady jednomyślności przy głosowaniu nad konstytucjami sejmowymi. W toku skomplikowanych i długotrwałych prac projektodawczych Sejm Wielki wprowadził radykalną zmianę ustroju politycznego Rzeczypospolitej. Znamienne, że najważniejsze prace projektodawcze miały niejawni charakter. Licząc się z gwałtowną reakcją przeciwników reform ustrojowych ich zwolennicy na czele z przywódcami Stronnictwa Patriotycznego zdecydowali w oparciu o uproszczoną procedurę – częściowo sprzeczną z regulaminem sejmowym – o uchwaleniu bez zmian i poprawek ustawy zasadniczej w dniu 3 maja 1791 r. Sejm jako konstytuanta był uprawniony do określenia szczególnego trybu uchwalenia ustawy zasadniczej. Podzielałam pogląd, iż pierwsza, pełna, nowoczesna polska konstytucja została uchwalona – w dramatycznych okolicznościach – w drodze *sui generis* zamachu stanu⁸. Akt ten uzyskał nazwę *Ustawa Rządowa*.

Bezpośrednio pod nazwą aktu z 3 maja 1791 r. zamieszczono apostrofę sakralną w brzmieniu „W imię Boga, w Trójcy Świętej Jedynego”. Stanowiło to wyraz zespolenia konstytucji z tradycją katolicką. Kolejną częścią konstytucji jest pełna tytulatura króla Stanisława Augusta Poniatowskiego co stanowiło podkreślenie historycznie ukształtowanego terytorium państwowego Rzeczypospolitej. Apostrofa sakralna wraz z tytulaturą królewską stanowią *incipit* *Ustawy Rządowej*⁹.

Kolejną część *Ustawy Rządowej* stanowi zwięzły i treściwy wstęp, będący tekstem o charakterze agitacyjno-propagandowym, którego cechuje patetyczna stylizacja o niezwyklej ekspresyjności. Akt ten był skierowany do całego narodu, a w szczególności do szlach-

⁸ M. K a l l a s, *Wstępy do polskich konstytucji (1791-1921)* [w:] *Honeste vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, Toruń 2001, (cyt. dalej: M. Kallas, *Wstępy*), s. 521. Nieudokumentowana jest opinia A. Gwiżdża o *Ustawie Rządowej*, iż była „rażąca anachronizmem”. cyt. za M. E. S t e f a n i u k, op. cit., przyp. 15.

⁹ J. D u b i s z, *Komentarz stylistyczny do tekstu „Ustawy Rządowej z dnia trzeciego maja 1791 r.”* [w:] *Epoka Konstytucji 3 maja. Materiały z sesji naukowej zorganizowanej na Uniwersytecie Warszawskim dnia 3 maja 1982 r.*, Warszawa 1989, s. 78.

ty. W tym celu twórcy konstytucji posłużyli się zarówno racjonalną jak i emocjonalną argumentacją. Wstęp wyjaśniał genezę *Ustawy Rządowej*. Jej powstaniu sprzyjała koniunktura międzynarodowa. Wstęp do *Ustawy Rządowej* składa się z dwóch zdań. W pierwszym z nich – bardzo rozbudowanym – zawarto następujące sformułowanie: „Uznając, iż los nas wszystkich od ugruntowania i udoskonalenia konstytucji narodowej jedynie zawisł, długim doświadczeniem poznawszy zadawnione rządu naszego wady, a chcąc korzystać z pory, w jakiej się Europa znajduje, i z tej dogorywającej chwili, która nas samych sobie wróciła, wolni od hańbiących obcej przemocy nakazów, ceniąc drożej nad życie, nad szczęśliwość osobistą egzystencję polityczną, niepodległość zewnętrzną i wolność wewnętrzną narodu, którego los w ręce nasze jest powierzony chcąc oraz na błogosławieństwo, wdzięczność współczesnych i przyszłych pokoleń zasłużyć, mimo przeszkód, które w nas namiętności sprawować mogą, dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności, dla ocalenia ojczyzny naszej i jej granic, z największą stałością ducha niniejszą konstytucję uchwalamy... pomimo przeszkód, które nam namiętności i nawykłość do dawnego nierządu czynią i czynić mogą, a które dla dobra powszechnego, ugruntowania dla wolności, dla ocalenia ojczyzny naszej i jej granic, i z największą stałością ducha, niniejszą Konstytucję uchwalamy...”. Wymieniono tutaj warunki konieczne dla przeprowadzenia reformy ustroju Polski. Były to: egzystencja polityczna, niepodległość zewnętrzna i wolność wewnętrzna narodu. Jednocześnie wskazywano na potrzebę wysunięcia dobra powszechnego „nad szczęśliwość osobistą” oraz „wdzięczność współczesnych i przyszłych pokoleń” ze względu na uchwalenie *Ustawy Rządowej*, którą „...całkowicie za świętą, za niewzruszoną deklarujemy, dopóki by naród w czasie prawem wyraźną wolą swoją nie uznał potrzeby odmienienia w niej którego artykułu”¹⁰. Twórcy ustawy zasadniczej ustanowili utrudniony tryb zmiany konstytucji na pierwszym nadzwyczajnym Sejmie konstytucyjnym. W drugim zdaniu wstępu sformułowano zasadę zgodności z *Ustawą Rządową* innych aktów prawnych. Twórcy konstytucji słusznie wskazywali na historyczne znaczenie tego aktu.

¹⁰ Cyt. za publikacją *Konstytucja 3 maja 1791 r. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*, oprac. J. K o w e c k i, Warszawa 1991, s. 93-94; por. M. E. S t e f a n i u k, op. cit, s. 670-671.

Postanowienia *Ustawy Rządowej* obowiązywały jedynie od maja 1791 do maja 1792 r., co określa się jako ustrój Trzeciego Maja. Konfederacja targowicka zdelegalizowała *Ustawę Rządową* w maju 1792 r., a konfederacja grodzieńska w 1793 r. formalnie zawiesiła obowiązywanie tego aktu. Wszystkie próby przywrócenia mocy obowiązującej Konstytucji 3 maja 1791 r. podejmowane w przyszłości zakończyły się niepowodzeniem. Przyczyniło się do tego także negatywne stanowisko mocarstw ościennych wyrażone już w tajnym artykule dodatkowym do konwencji z 26 stycznia 1797 r. uznającej za „konieczność zniesienia wszystkiego, co mogłoby przypominać o istnieniu Królestwa Polskiego”¹¹. Odnosiło się to w pierwszym rządzie do *Ustawy Rządowej*. W ciągu długiego polskiego wieku XIX podejmowano liczne próby przywrócenia mocy obowiązującej *Ustawy Rządowej*. Najbardziej intensywne zabiegi o to miały miejsce w napoleońskim okresie historii Polski. W grudniu 1806 r. spodziewano się aprobaty Napoleona dla postulatów zwołania do Warszawy zalimitowanego Sejmu Wielkiego, któryby przywrócił moc obowiązującą *Ustawy Rządowej*. Jednakże Napoleon nie wyraził na to zgody. Jak się wkrótce okazało traktaty pokojowe z 1807 r. uniemożliwiały przywrócenie mocy obowiązującej Konstytucji 3 maja. Zabiegi o to ponowiono od poł. 1812 r. W licznych akcesach do Konfederacji Generalnej Królestwa Polskiego zawiązanej 28 czerwca 1812 r. składanych przez zgromadzenia wyborcze wprost formułowano postulat przywrócenia *Ustawy Rządowej*. Za sprawą cenzury teksty tych akcesów nie dochodziły do opinii publicznej. Po upływie dwudziestu lat od uchwalenia *Ustawy Rządowej* – głównie ze względów politycznych – nie przywrócono mocy prawnej tego aktu. Natomiast w licznych – najczęściej rękopiśmiennych – tekstach projektów i postulatów konstytucyjnych z lat 1813-1815 w różnym stopniu nawiązywano wprost bądź pośrednio do postanowień *Ustawy Rządowej*.

Traktaty przyjaźni z 3 maja 1815 r. zawierały zobowiązanie cara Aleksandra I do nadania Królestwu Polskiemu ustawy zasadniczej. W dniu 27 listopada została okrojowana *Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego*. Wcześniej, to jest 25 maja 1815 r. w Wiedniu car

¹¹ *Akta powstania Kościuszki*, t. 1 Kraków 1918, s. 199-208. Omówienia tej problematyki dokonał M. K a l l a s, *Przywrócenie mocy obowiązującej Konstytucji 3 maja (losy nieudanych zabiegów do 1831 r.)*, „Zeszyty Naukowe WSPS”, Włocławek 1997, s. 65 i n; por. M. E s t e f a n i u k, op. cit., s. 671.

podpisał *Zasady Konstytucji Królestwa Polskiego* jako podstawę dalszych prac projektodawczych nad ustawą zasadniczą dla Królestwa Polskiego. *Zasady Konstytucji Królestwa Polskiego* były pierwszym oficjalnym aktem konstytucyjnym Polski powiązanej z Cesarstwem Rosyjskim. Akt ten obowiązywał do chwili wejścia w życie konstytucji Królestwa Polskiego, co nastąpiło 24 grudnia 1815 r. Rolę wstępu do tego aktu spełnia w istocie art. 1 *Zarządzeń Ogólnych*, który brzmi: Prowincje polskie, które z mocy umów na kongresie wiedeńskim przyłączone zostały do Rosji pod oddzielnym tytułem Królestwa Polskiego, zostaną na zawsze przywiązane do berła tego mocarstwa i mieć będą konstytucję narodową, ugruntowaną na zasadach porządku, sprawiedliwości i wolności. Statut Konstytucyjny Księstwa dotąd trwający oraz urzędnia, które z niego wypływają, zachowują się w tych wszystkich postanowieniach, które nie są zmienione lub umiarkowane aktem niniejszym, nadto wyjąwszy jeszcze te ulepszenia i poprawy, które będą uznane za potrzebne, aby nowa konstytucja, nadać się Królestwu Polskiemu mająca, stać się mogła zupełnie narodową i zbliżyć do Ustawy 3 maja 1791 r., w miarę, ile różnica okoliczności i czasów pozwala¹². Można przyjąć, że przy formułowaniu tego tekstu miano wzgląd na polską tradycję ustrojową. Wykluczono wprawdzie możliwość przywrócenia *Ustawy Rządowej* w pierwotnym brzmieniu. Wyrażano natomiast zapowiedź nadania mocy prawnej znowelizowanym postanowieniom Konstytucji 3 maja. Było to zapewne przejawem sporu o formę i zakres ponownego obowiązywania pierwszej polskiej konstytucji w zmienionych warunkach politycznych i terytorialnych. Wstęp do *Zasad Konstytucji Królestwa Polskiego* był jedynym aktem prawnym w dobie porozbiorowej nawiązującym wprost do *Ustawy Rządowej* z 3 maja 1791 r. Znalazło to częściowe odzwierciedlenie w tekście pierwszej ustawy zasadniczej Królestwa Polskiego z 1815 r.

Spośród ośmiu konstytucji obowiązujących na centralnych ziemiach Polski w dobie porozbiorowej wstęp zawierała jedynie druga ustawa zasadnicza dla Królestwa Polskiego (1832) oraz trzecia *Konstytucja Wolnego Miasta Krakowa* (1833). W czasie obrad Sejmu powstańczego wypowiedziano zróżnicowane opinie na temat największego osiągnięcia legislacyjnego Sejmu Wielkiego, którym było uchwalenie *Ustawy Rządowej*. Akt ten niejednokrotnie wyko-

¹² M. H e n d e l s m a n, *Konstytucje polskie 1791-1921*, Warszawa 1926, s. 76-82.

rzystywano jako argument w debacie nad różnymi sprawami bieżącymi. Ostatecznie przeważały opinie o niemożności przywrócenia mocy obowiązującej *Ustawy Rządowej*. Na szczególną uwagę zasługuje w związku z tym opinia posła Romana Sołtyka, który uważał, że „Ostatnie nasze prawo zasadnicze była Konstytucja 3 maja: wszystkie odmiany po niej zaszły uważam za nielegalne. Obalać jednak wszystkiego nie można, gdyż tak działając wpadlibyśmy w nieskończone sprzeczności”¹³. Większości sejmujących trafiła do przekonania opinia wyrażona na posiedzeniu Izby Poselskiej w dniu 29 marca 1831 r., iż „Konstytucja 3 maja nie doszła do wykonania. Lecz stała się wiecznym pomnikiem uchwały narodowej, chwały Czteroletniego Sejmu”¹⁴. Właśnie mijało czterdzieści lat od uchwalenia pierwszej polskiej ustawy zasadniczej.

Statut Organiczny dla Królestwa Polskiego nadany 26 lutego 1832 r. przez cara Mikołaja I zawierał wstęp, stanowiący jedno rozbudowane zdanie. Sformułowano zapowiedź zmiany w organizacji państwa w oparciu o fałszywe przesłanki. W rzeczywistości akt z 26 lutego 1832 r. zawierał prawną podstawę ograniczania odrębności ustrojowej Królestwa Polskiego.

Po upadku Powstania Listopadowego z inicjatywy austriackiej podjęto prace nad zmianą konstytucji z 1818 r. W ich rezultacie powstał tekst trzeciej *Konstytucji Wolnego Miasta Krakowa i jego okręgu* ogłoszonej 11 września 1833 r. Fragment protokołu Senatu Rządzącego dotyczący przebiegu prac nad ustawą zasadniczą z 1833 r. stanowi treść wstępu do tego aktu.

Spośród aktów konstytucyjnych obowiązujących w dobie porzecznej, jak wiadomo, jedynie wstęp do *Zasad Konstytucji Królestwa Polskiego* (1815) nawiązywał do *Ustawy Rządowej* z 1791 r.

2. Na podstawie demokratycznej ordynacji wyborczej z 28 listopada 1918 r. wyłoniono skład jednoizbowego Sejmu Ustawodawczego, który był konstytuanta. Jego zasadniczym zadaniem było uchwalenie pierwszej ustawy zasadniczej Polski Niepodległej. Wcześniej 20 lutego 1919 r., podjęta została uchwała sejmowa (bez wstępu) *O powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, która zyskała miano Małej Kon-

¹³ *Diariusz Sejmu z r. 1830-1831*, wyd. M. Rostworowski, t. 1, Kraków 1907, s. 118-119.

¹⁴ *Ibid.*, t. 2, s. 374.

stytucji. Na podstawie tego aktu powstał tymczasowy system władz państwowych, w którym „władzą suwerenną i ustawodawczą” został Sejm Ustawodawczy. Stan ten utrzymał się do końca 1922 r., to jest do czasu ukonstytuowania się najwyższych władz Rzeczypospolitej, zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej z 1921 r.

Pierwszy projekt konstytucji – jeszcze przed odzyskaniem niepodległości – opracowała Tymczasowa Rada Stanu Królestwa Polskiego już w lipcu 1917 r. Od początku 1919 r. prace nad nową konstytucją zostały zainicjowane przez rząd – jeszcze przed otwarciem obrad Sejmu Ustawodawczego – i trwały do czasu jej uchwalenia w marcu 1921 r. Łącznie powstało kilkanaście projektów znacznie zróżnicowanych pod względem formy i treści. Już w dniu 14 lutego 1919 r. ustalono skład sejmowej Komisji Konstytucyjnej.

Biuro Konstytucyjne przy Prezydium Rady Ministrów pod przewodnictwem Mieczysława Niedziałkowskiego opracowało trzy różniące się znacznie między sobą projekty ustawy zasadniczej. Pierwszym z nich był tekst Józefa Buzka *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* ze stycznia 1919 r. (nazwany „amerykańskim”). Następnym to *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej* autorstwa M. Niedziałkowskiego (nazwany „ludowym”). Trzeci projekt – także w styczniu 1919 r. – opracował Władysław Wróblewski, a zyskał miano „francuskiego”, który jest traktowany za pierwowzór Konstytucji Marcowej z 1921 r. Istotnym było to, że żaden z trzech projektów nie stał się oficjalnym dokumentem rządowym. Rezultatem prac komisji, która przybrała ostatecznie nazwę „Ankieta w sprawie projektu konstytucji” było opracowanie pełnego *Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (12 marca). Rząd w dniu 29 marca 1919 r., zdecydował o przekazaniu do Sejmu tego tekstu jako rezultatu prac „Ankiety”. Projekt ten nie stał się przedmiotem zainteresowania Komisji Konstytucyjnej, zajmującej się wyłącznie projektami poselskimi i rządowymi.

Na wezwanie Komisji Konstytucyjnej rząd przyjął 3 maja 1919 r. *Projekt Deklaracji Konstytucyjnej*, który został wniesiony do łaski marszałkowskiej (6 maja). Działacz Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) „Wyzwolenie” Włodzimierz Wakar opracował w kwietniu 1919 r. projekt ustawy zasadniczej, który częściowo zmodyfikowany stał się kanwą do *Podstawy Ładu Rzeczypospolitej* – bez wstępu – złożonego do Sejmu także w dniu 6 maja. Projekt ten

odróżniał się od wszystkich pozostałych układem i treścią a także archaizowanym językiem.

Dnia 27 maja 1919 r. Związek Polskich Posłów Socjalistycznych (ZPPS) złożył w Sejmie projekt pod nazwą *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej* – bez wstępu – którego wnioskodawcą i autorem był M. Niedziałkowski. Była to przerobiona wersja wcześniejszego projektu „ludowego”. Później, dnia 30 maja 1919 r. posłowie ze Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego zgłosili *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, którego wnioskodawcą i autorem był Stanisław Głabiński. Występowało znaczne podobieństwo tego projektu z tekstem „Ankiety”. Także w dniu 30 maja do Sejmu trafił projekt zgłoszony przez część posłów Klubu Pracy Konstytucyjnej pod nazwą *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Wnioskodawcą i autorem tego projektu był J. Buzek.

Komisja Konstytucyjna nie przyjęła żadnego z tych projektów za podstawę do prac projektodawczych. Zdecydowała się na opracowanie własnego projektu ustawy zasadniczej, który powstał w październiku 1919 r. Niemal w tym samym czasie do Sejmu został złożony (3 listopada 1919 r.) nowy, rządowy projekt noszący nazwę *Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej* – bez wstępu – będący kolejną przeróbką tekstu „Ankiety”.

Jeszcze przed początkiem maja 1919 r. ogłoszono drukiem prywatny *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* opracowany przez Stanisława Hłaskę i Józefa Polaka. Kilka miesięcy później, w październiku 1919 r. opublikowany został następny prywatny *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa Tadeusza Jankowskiego.

Przed końcem stycznia 1920 r. Komisja Konstytucyjna zainicjowała prace nad koalicyjnym projektem ustawy zasadniczej, które zostały zakończone przed połową czerwca. Od lipca 1920 r. projekt ten stał się przedmiotem debaty plenarnej w Sejmie Ustawodawczym zakończonej uchwaleniem w dniu 17 marca 1921 r. demokratycznej *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Była to pierwsza ustawa zasadnicza Polski Odrodzonej¹⁵.

¹⁵ Najpełniejsze omówienie tej problematyki zawiera dzieło S. K r u k o w s k i e - g o, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921.*, Warszawa 1998; por. m.in. M. P i e t r z a k, *Tryb uchwalania konstytucji marcowej (17 marca 1921 r.)* [w:] *Tryby uchwalania konstytucji* pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 1998, s. 47-52.

W 1920 r. wydano urzędowy zbiór *Projektów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* obejmujący jedenaście tekstów włącznie z *Projektem Konstytucji Państwa Polskiego* z 1917 r. oraz projektami prywatnymi¹⁶. Przedmiotem postępowania legislacyjnego w Sejmie Ustawodawczym było siedem projektów pochodzących od rządu i partii politycznych. Spośród nich cztery projekty zawierały wstępy. W ujęciu chronologicznym były to następujące teksty: (1) *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* opracowany przez „Ankiętę” (12 marca 1919 r.)¹⁷, (2) *Projekt Deklaracji Konstytucyjnej* – projekt rządowy z 3 maja 1919 r.¹⁸, (3) *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* – projekt zgłoszony 30 maja 1919 r. przez S. Głębińskiego¹⁹, (4) *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej* – projekt J. Buzka zgłoszony 30 maja 1919 r.²⁰. Wstępy zawierały także prywatne projekty ustawy zasadniczej zredagowane w 1919 r. przez Ś. Hłaskę i J. Polaka²¹, (5) oraz przez T. Jankowskiego²² (6).

Spośród tekstów zamieszczonych w zbiorze większość, bo sześć projektów zawierała zróżnicowany w formie i treści wstęp zamieszczony bezpośrednio pod tytułem projektu konstytucji. Żaden z tych projektów nie zawierał *invocatio Dei*. Wstępy – zredagowane w 1919 r. – liczą od kilkudziesięciu do stukilkudziesięciu wyrazów, a więc były niezbyt rozbudowane.

Na czoło wstępu – składającego się z dwóch zdań – w projekcie opracowanym przez „Ankiętę” umieszczono sformułowanie „My naród polski, w Sejmie obecnym reprezentowany,...”. Wskazano w nim autorytet ustrojodawczy: naród polski uchwalający konstytucję przez swoich przedstawicieli (Sejm). Stanowiło to także nawiązanie do pojęcia narodu występującego w Pierwszej Rzeczypospolitej. Następnie wyrażono podziękowanie Bogu Wszechmogącemu „za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, za odzyskanie niepodległości zjednoczonej Ojczyzny,...”. Konstytucja miała na celu

¹⁶ *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920, ss 236 (z tego wydawnictwa pochodzą cytowane fragmenty wstępów do projektów konstytucji).

¹⁷ *Ibid.*, s. 140-156.

¹⁸ *Ibid.*, s. 11-20.

¹⁹ *Ibid.*, s. 64-80.

²⁰ *Ibid.*, s. 83-112.

²¹ *Ibid.*, s. 171-184.

²² *Ibid.*, s. 198-211.

utrwalenie niepodległego bytu państwa i „potęgę państwa rozwinąć, porządek publiczny utrzymać, bronić prawa i sprawiedliwości, pomnażać pomyślność powszechną i wolność naszą na wszystkie czasy ugruntować,...”. Uchwalenie ustawy zasadniczej projekt powierzał pierwszemu Sejmowi odrodzonej Polski, co uznano za kontynuację działalności Sejmu Wielkiego. Przewidziano złożenie uroczystej przysięgi na konstytucję (jako księgę praw) zgodnie, z którą „...będziemy wszystkie jej przepisy miłować, szanować i wykonywać.”

Analizowany tekst wstępu do *Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zawiera: odniesienie do przeszłości, w tym do tradycji ustrojowej Pierwszej Rzeczypospolitej oraz określenie okoliczności i celu uchwalenia konstytucji²³.

Wstęp do *Projektu Deklaracji Konstytucyjnej* z 3 maja 1919 r. – obejmujący trzy zdania – wskazuje na Sejm Rzeczypospolitej jako organ „powołany do nadania umiłowanej Ojczyźnie ustaw, odpowiadających Jej Majestatowi i rodzimej myśli,...”. Zwraca uwagę chęć odrzucenia obcych wzorów ustrojowych przy określeniu podstaw ustroju przyszłej Polski. Autorytet ustrojodawczy stanowił Naród Polski, którego reprezentanci wchodzili w skład Sejmu. Do omawianego tekstu włączono szereg określeń zawartych we wstępie do *Ustawy Rządowej*, do której się wprost odwoływano. Świadczy o tym fragment wstępu do *Deklaracji Konstytucyjnej* wskazujący na to, że „los nas wszystkich zawisł od ugruntowania i udoskonalenia Konstytucji Narodowej. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zebrany w chwili, która nas samym sobie wróciła, dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności i sprawiedliwości, dla zabezpieczenia Ojczyzny i jej granic imieniem Narodu Polskiego niniejszą deklarację uchwała i całkowicie za niewzruszoną ogłasza, dopóki Naród wyrażną wolą swoją nieuzna potrzeby odmienienia w niej czegokolwiek w trybie, prawem przepisany”. Wskazano tutaj cel uchwalenia konstytucji. Dla aktu tego przewidziano utrudniony tryb zmiany. W końcowej części wstępu wyrażono zasadę zgodności ustaw z konstytucją. Wstęp ten wyróżnia się odniesieniem do tradycji konstytucyjnej, co wyraża się odwołaniem do *Ustawy Rządowej* z 3 maja 1791 r.

²³ M. K a l l a s, *Wstępy*, s. 530-531; M. E. S t e f a n i u k, op. cit., s. 669-670, 683, 686, 689.

Tekst wstępu do *Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* S. Głębińskiego – zgłoszonego 30 maja 1919 r. w formie wniosku nagłego do Sejmu Ustawodawczego – ze względu na treść zostaje przytoczony w całości: „My narodu polskiego przedstawiciele, zebrani na Sejmie Ustawodawczym niepodległej Ojczyzny naszej, wyzwolonej wolą Opatrzności Bożej, przy pomocy polskiego oręża i potężnych sprzymierzeńców, z długiej niewoli, ustanawiamy niniejsza konstytucję Rzeczypospolitej, aby wolność i zjednoczenie narodu zabezpieczyć i po wieczyste czasy zachować, prawa i obowiązki obywateli utrwalić, rządy w państwie, zgodnie z wolą i pomyślnością narodu, zapewnić porządek, spokój i bezpieczeństwo utrzymać, obronę prawa i sprawiedliwość wszystkim poręczyć. Z niezachwianej woli narodu całego państwo jest Rzeczpospolitą niepodległą i niepodzielną. Wola narodu jest źródłem i podstawą praw i obowiązków obywateli, ustroju państwa i władz, w nim ustanowionych”. W tekście tym – składającym się z dwóch zdań – wskazano na to, że reprezentanci narodu polskiego wybrani do pierwszego Sejmu Ustawodawczego, mającego charakter konstytuancy uchwala ustawę zasadniczą. Według wstępu odrodzona Polska powstała z woli Opatrzności Bożej oraz „przy pomocy oręża polskiego i potężnych sprzymierzeńców” w czym wyraża się odniesienie do historii. We wstępie wymieniono cele, które miała spełniać nowa konstytucja. Akt ten miał w szczególności „...wolność i zjednoczenie narodu zabezpieczyć...” Według wstępu: „Wola narodu jest źródłem i podstawą praw i obowiązków obywateli, ustroju państwa i władz w nim ustanowionych. Odrodzona Polska miała być państwem niepodległym i unitarnym.

Najkrótszy wstęp w postaci jednego rozbudowanego zdania zawiera *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* J. Buzka złożony do Sejmu 30 maja 1919 r. Projekt ten zakładał, że konstytucja będzie uchwalona przez naród polski w sposób pośredni, to jest przez Sejm rządzący. Ustawa zasadnicza miała „...utrzymać porządek, spokój i bezpieczeństwo na wewnątrz i zewnątrz, bronić prawa i sprawiedliwości, pomnażać pomyślność powszechną i ugruntować wolność naszą na wszystkie czasy...”.

Oba prywatne projekty konstytucji zamieszczone w Wydawnictwie Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa z 1920 r. zawierają wstęp. Tekst *Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zredagowany przed początkiem maja 1919 r. przez S. Hłaskę i J. Polaka

zawiera wstęp składający się z dwóch rozbudowanych zdań. Wstęp określił tryb uchwalenia ustawy zasadniczej w sposób następujący: „My, naród polski, w osobach posłów naszych na sejmie konstytucyjnym zebrani niniejszą konstytucję Rzeczypospolitej naszej uchwalamy...” Autorzy projektu wprost odwołują się do okoliczności, w których została uchwalona *Ustawa Rządowa* z 3 maja 1791 r. Wstęp zawiera niezwykle krytyczną ocenę ówczesnej rzeczywistości politycznej w Polsce i na świecie, charakteryzującą się też nieprzestrzeganiem norm konstytucyjnych. Dlatego uznali, że w Polsce „... ściśle przestrzeganie jej [konstytucji – M. K.] nakazów zapewni dobro obywateli, postęp ich ku coraz lepszej przyszłości i szczytny nasz udział w sprawach całej ludzkości, ...”. Jest to kolejny przykład przeceniania roli konstytucji w państwie, czego wcześniej nie ustrzegli się twórcy *Ustawy Rządowej* z 3 maja 1791 r. W końcowej części wstępu sformułowano nakaz przestrzegania konstytucji zarówno przez władze państwowe jak i obywateli.

Na początku października 1919 r. powstał *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* opracowany przez T. Jankowskiego. Obszerne fragmenty preambuły do *Ustawy Rządowej* z 3 maja 1791 r. stanowią wstęp do projektu T. Jankowskiego.

Poddane analizie wstępy do projektów konstytucyjnych – składające się ze zdań oznajmujących – są stosunkowo krótkie i jednocześnie bardzo treściwe. Wszystkie teksty (poza projektem T. Jankowskiego) wymieniają autorytet ustrojodawczy uprawniony do uchwalenia konstytucji. Poza *Projektem Deklaracji Konstytucyjnej* oraz obydwoma prywatnymi, pozostałe teksty zawierają – zróżnicowane, co do formy – podziękowanie Opatrzności za wyzwolenie Polski z niewoli narodowej. Poza projektami S. Głębińskiego i J. Buzka pozostałe w sposób bezpośredni lub pośredni odwołują się do wstępu i okoliczności uchwalenia *Ustawy Rządowej* 3 maja 1791 r. Wszystkie projekty (poza tekstem T. Jankowskiego) określały genezę przyszłej ustawy zasadniczej. Szczególną wartość analizowanych tekstów posiadają te ich fragmenty, które określały cele mających być uchwalonych konstytucji w trybie demokratycznym. Część omawianych tekstów zawiera wybrane zasady i wartości konstytucyjne, które miały uzyskać znaczenie normatywne. Okazało się, że w toku postępowania legislacyjnego Sejmu Ustawodawczego nad projektami nowej ustawy zasadniczej nawiązano do niektó-

rych sformułowań zawartych w analizowanych tekstach projektów do konstytucji.

W dniu 12 czerwca 1920 zakończyły się prace Komisji Konstytucyjnej nad koalicyjnym projektem ustawy zasadniczej. Przed przeprowadzeniem trzeciego czytania tego projektu Komisja Konstytucyjna uchwaliła wstęp do konstytucji stanowiący jej integralną część. Jak wiadomo ustalenie jego brzmienia było zasługą ks. Kazimierza Lutosławskiego²⁴. Bezpośrednio pod nazwą *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 17 marca 1921 r. zamieszczono *invocatio Dei* w brzmieniu „W Imię Boga Wszechmogącego”. W tej formie wyrażone wezwanie do Imienia Bożego było do zaakceptowania przez wyznawców wszystkich religii monoteistycznych. Pierwsze słowa wstępu do Konstytucji Marcowej były najbardziej zbliżone do sformułowania zawartego w *Projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* opracowanym przez „Ankiętę”. Wstęp do aktu z 1921 r. – stanowiący jedno rozbudowane zdanie – zawiera szereg odwołań do Konstytucji 3 maja. Ks. K. Lutosławski redagując tę część wstępu spożytkował – w różnym zakresie – teksty wstępów do projektów ustawy zasadniczej opracowanych w 1919 r. Częściowo jest to widoczne także przy określaniu celów nowej konstytucji. Tak jak wstęp do Konstytucji 3 maja, tak też preambuła do Konstytucji Marcowej jest tekstem o charakterze agitacyjno-propagandowym o znacznym walorze ekspresyjności.

²⁴ Zob. m.in. S. K r u k o w s k i, op. cit., s. 225; M. K a l l a s, *Wstępy*, s. 532-533; S. R o g o w s k i, *Preambuła w aktach konstytucyjnych II Rzeczypospolitej*, „Akta Universitatis Wratislaviensis, nr 2616, Prawo CCLXXXIII, 2004, s. 380-385; M. E. S t e f a n i u k, op. cit., s. 673, 674, 681-382, 683, 685, 686, 689.