Krystian Nowak¹

**Uprawnienia prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa
nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania Konstytucji
z dnia 17 marca 1921 r.**

Słowa kluczowe: prezydent, zwierzchnik sił zbrojnych, zwierzchnictwo, siły zbrojne, cywilna kontrola nad armią, Konstytucja z dnia 21 marca 1921 r.

Keywords: President, Superior of the Armed Forces, supreme authority, Armed Forces, civil control over the army, Constitution of 17th March 1921.

Streszczenie

Artykuł dotyczy uprawnień i działalności prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych w okresie obowiązywania Konstytucji z 1921 r. Pierwsza część artykułu poświęcona została krótkiej charakterystyce relacji legislatywy i egzekutywy, a także pozycji sił zbrojnych w Konstytucji z 1921 r. Druga część artykułu dotyczy szczegółowej analizy konstytucyjnych i ustawowych kompetencji prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Charakter zwierzchnictwa prezydenta był trudny do określenia, gdyż nie wydano ustaw określających organizację naczelnych władz wojskowych. Formalnie prezydent w czasie pokoju realizował zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi poprzez MSW, który był odpowiedzialny przed Sejmem.

Trzecia część artykułu stanowi analizę omawianych uprawnień po noweli konstytucyjnej z dnia 2 sierpnia 1926 r. Zgodnie z jej postanowieniami prezydent otrzymał uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, co miało istotny wpływ na wzmocnienie jego pozycji ustrojowej, a w konsekwencji również wpłynęło na rozszerzenie jego uprawnień w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Ponadto podjęto próbę dogmatycznej analizy przepisów dot. zwierzchnictwa z praktyką ustrojową.

¹ Autor jest asystentem w Zakładzie Ustrojów Państw Europejskich Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Summary**The rights of the President of the Republic of Poland
in the scope of supreme authority over the Armed Forces
during the term of Constitution of 17th March 1921**

The article concerns the rights and activities of the president as a superior of the armed forces while the Constitution of 17th March 1921 was in force. The first part of the article is dedicated to a short description of the relation between the legislature and the executive, and the position of the armed forces in the Constitution of 17th March 1921. The second part of the article relates to detailed analysis of the constitutional and the statutory responsibilities of the President as a Superior of the Armed Forces. It was difficult to determine the character of the supreme authority of the President because there was no regulation defining the organization of general military authorities in the country. Formally, in a time of peace, the armed forces were subordinate to the President through the Minister of National Defense, who was liable to Sejm.

The third part of the article constitutes the analysis of discussed powers after the constitutional amendment of 2nd August 1926. According to the provisions of the amendment, the President received the rights to issue a regulation with force of statute. His systemic position has strengthened, and as a consequence, it has a major impact on the extension of his rights as far as his authority over the Armed Forces is concerned. Furthermore, the author conducts dogmatic analysis of the regulations and constitutional practice concerning the supreme authority.

I.

Konstytucja marcowa uchwalona dnia 17 marca 1921 r. przez sejm ustawodawczy oparła ustrój Rzeczypospolitej na wzorze francuskim, który w ówczesnym czasie wywierał ogromny wpływ na państwa Europy Wschodniej. Konstytucja wprowadziła dwa odrębne organy ustawodawcze, co było sprzeczne z tradycją polskiego parlamentaryzmu. Władzy ustawodawczej przyznano dominującą pozycję poprzez podporządkowanie jej organów egzekutywy. Dominującą pozycję ustrojową Sejmu i Senatu zapewniała

konstytucja przez przyznanie im wyłączności w tworzeniu prawa, uczestnictwo w wyborze prezydenta, udział Sejmu w tworzeniu Rady Ministrów, prawo żądania ich ustąpienia, szeroki zakres immunitetu, faktyczną nierozwiązywalność Sejmu przed upływem kadencji². Przewaga legislatywy była także rezultatem pozbawienia prezydenta prawa weta ustawodawczego, pominięcia w ustawie zasadniczej instytucji demokracji bezpośredniej czy wprowadzenia zakazu badania zgodności ustaw z konstytucją³. Prezydent Rzeczypospolitej, łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, stał na czele władzy wykonawczej. Ministrowie tworzyli ciało kolegialne – Radę Ministrów, w skład której prezydent nie wchodził. Zasadniczą kompetencją prezydenta było powoływanie i odwoływanie rządu, a także ministrów, ale na wniosek prezesa Rady Ministrów, który decydował o poddaniu się rządu do dymisji, gdyż zgłoszoną dymisję prezydent zobowiązany był przyjąć. Ponadto w zakres kompetencji prezydenta wchodziło: mianowanie polskich przedstawicieli dyplomatycznych, zawieranie umów międzynarodowych, zwoływanie sesji Sejmu i Senatu, podpisywanie ustaw i ogłaszanie ich w Dzienniku Ustaw, mianowanie sędziów oraz stosowanie prawa łaski. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej. Natomiast za pogwałcenie konstytucji i zdradę stanu mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej kwalifikowaną większością głosów w Sejmie. Ograniczenie pozycji prezydenta wynikało z przyjęcia systemu parlamentarnego, w którym dominującą pozycję posiadała pochodząca z wyborów powszechnych władza ustawodawcza, gdyż jej podporządkowane zostały organy egzekutywy.

Koncepcja ustrojowa systemu rządów parlamentarnych zakładała nieodpowiedzialność parlamentarną i cywilną prezydenta, a każdy akt rządowy prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu brali za niego odpowiedzialność⁴. Kontrasygnota obejmowała swoim zakresem wszelką działalność

² M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 94 i n.

³ Zob. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 64 i n.; B. Bouffał, *O wzmocnienie władzy prezydenta Rzeczypospolitej*, Warszawa 1926, s. 78 i n.

⁴ Doktryna przyjęła, że „czynności urzędowe” wchodzą w zakres „aktów rządowych”. W praktyce przyjęto, że ministrowie oraz prezes Rady Ministrów ponosili odpowiedzial-

prezydenta, poczynając od aktów rządowych, przez czynności urzędowe, oświadczenia, orędzia, deklaracje, na zaniechaniu skończywszy⁵. Taka interpretacja znajduje potwierdzenie w ustawie o Trybunale Stanu, w myśl której ministrowie odpowiadali „za działania i zaniechania prezydenta”⁶. W myśl literalnej wykładni przepisu 44 ust. 4 ustawy zasadniczej z 1921 r. należy stwierdzić, że akt rządowy prezydenta niepodpisany przez którykolwiek z podmiotów do tego zobowiązanych był bezwzględnie nieważny. Ostatecznie w praktyce ustrojowej przyjęto, że do kompetencji nieobjętych kontrasygnatą, dających prezydentowi pewną swobodę decyzji, zaliczono: desygnację i odmowę przyjęcia dymisji premiera, a także prawo rozwiązania przez prezydenta przed upływem kadencji Sejmu Śląskiego⁷. Takie ukształtowanie instytucji kontrasygnaty powodowało, że prezydent nie był w stanie spełniać jakiegokolwiek znaczącej roli w życiu politycznym państwa⁸.

Konstytucja marcowa siłom zbrojnym poświęciła stosunkowo niewiele miejsca, w szczególności pominięto ich znaczenie i rolę w państwie. Czynne prawo wyborcze do Sejmu przysługiwało każdemu obywatelowi po ukończeniu 21 roku życia, z wyjątkiem wojskowych służby czynnej. Bierne prawo wyborcze posiadali wszyscy obywatele po ukończeniu 25 roku życia, w tym także wojskowi służby czynnej. Ustawa zasadnicza podporządkowała siły zbrojne władzom cywilnym, gdzie zgodnie z art. 123 Konstytucji siły zbrojne mogły być użyte do uśmierzania rozruchów społecznych oraz do przymusowego wykonywania przepisów prawnych tylko na żądanie władz cywilnych

ność za wszystkie czynności urzędowe, także te, które nie uzyskiwały formy pisemnej. Zob. A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 71 i n.; S. Car, *O kontrasygnacie. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 roku*, „Nowe Państwo” 1933, t. 3, z. 1, s. 100 i n.; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 79 i n.; M. Kaczmarzyk-Witecka, *Pozycja Głowy Państwa w świetle polskich konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Administracyjno-Prawnego Akademii Polonijnej” 2003, nr 1, s. 217 i n.

⁵ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 51.

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 1923 Nr 59, poz. 415).

⁷ Trudno tą interpretację uznać za zgodną z konstytucją, gdyż brak było przesłanek pozwalających przyjąć, iż akt rozwiązania Sejmu Śląskiego nie był aktem rządowym. A. Rakowska, op.cit., s. 69. Zob. J. Tarnowski, *Projekt nowej ustawy konstytucyjnej (z komentarzem)*, Kraków 1928, s. 30; Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 133.

⁸ A. Frankiewicz, op.cit., s. 51.

przy ścisłym zachowaniu ustaw⁹. Takie rozwiązanie można uznać za przejaw cywilnej kontroli nad armią¹⁰. Wyjątki od tej zasady mogły zawierać tylko ustawy o stanie wyjątkowym i wojennym, czyli zezwalające, bez względu na żądanie władzy cywilnej, na samodzielne wystąpienie siły zbrojnej w celu uśmierzenia rozruchów lub w celu przymusowego wykonania przepisów prawnych¹¹. Ponadto analiza przepisów konstytucyjnych wskazuje, że izby ustawodawcze miały istotny wpływ na siły zbrojne, co w konsekwencji ograniczało uprawnienia egzekutywy w tym zakresie. Ustalanie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekrutów mogło nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej. Identycznie regulowana była sprawa porządku i czasu trwania służby wojskowej oraz wszelkich świadczeń na cele wojskowe.

II.

Ustawa zasadnicza przyznawała prezydentowi najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych, które ostatecznie ujęte zostało w artykule 46 Konstytucji zgodnie z którym: „Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny”. Przepis ten nie dawał podstaw do wyprowadzenia z niego uprawnień władczych i wyłączał bezwzględnie sprawowanie naczelnego dowództwa przez prezydenta w czasie wojny. Niepołączenie funkcji najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych z dowodzeniem nimi w czasie wojny opierano na dwóch przesłankach. Po pierwsze zakładano, że prezydent jako osoba cywilna, a nawet gdy byłby nim oficer wojska, niekoniecznie mógłby posiadać kwalifikacje na naczelnego dowódcę potrzebne dla prowadzenia operacji wojskowych¹². Po drugie instytucja podwójnej kontrasygnały uniemożliwiałaby właściwe prowadzenie operacji wojskowych w czasie

⁹ Zob. L. Opiełiński, *Użycie siły zbrojnej a art. 123 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, „Przegląd Administracyjny” 1922, z. 7 i 8, s. 217 i n.

¹⁰ P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 35.

¹¹ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 73 i n.

¹² W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008, s. 268.

wojny, wymagających zarządzeń osobistych, często bardzo szybkich i całkowicie tajnych¹³. Skoro ustrojodawca wprost wyklucza naczelne dowództwo w czasie wojny, powstaje pytanie, czy prezydent jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych mógł sprawować naczelne dowództwo w czasie pokoju. Nawet gdyby uznać, że prezydent mógłby sprawować zwierzchnictwo wojskowe w czasie pokoju, realizowałby je, zgodnie z wymogami kontrasygnaty, za pośrednictwem ministra spraw wojskowych, który był odpowiedzialny za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego przed Sejmem. Tym samym mogło to być tylko dowództwo nominalne, a dowództwo faktyczne spoczywało w rękach ministra¹⁴. Ciekawą, aczkolwiek w mojej ocenie wprost sprzeczną z przepisami ustawy zasadniczej wykładnię, przedstawił Zygmunt Sitnicki, który przyjął, że art. 44 ust. 4 Konstytucji dot. konieczności kontrasygnowania aktów rządowych prezydenta nie ma zastosowania do „aktów Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych”. Na tej podstawie wysunął tezę, że w czasie pokoju prezydent sprawuje naczelne dowództwo sił zbrojnych bezpośrednio, bez udziału ministra spraw wojskowych. Był to jednak głos odosobniony¹⁵.

W myśl postanowień ustawy zasadniczej prezydent na wniosek Rady Ministrów obsadzał urzędy wojskowe, które zostały ustawowo zastrzeżone do jego kompetencji. Jednak w świetle przeprowadzonej analizy ustaw wojskowych obowiązujących do chwili wejścia w życie noweli sierpniowej należy stwierdzić, że ustawodawca pomimo wyraźnego wymogu zawartego w Konstytucji nie określił urzędów wojskowych zastrzeżonych do obsady dokonywanej przez głowę państwa¹⁶. Także w sprawach wojskowych z powołaniem się na upoważnienie ustawowe prezydent mógł wydawać rozporządzenia, zarządzenia i rozkazy, które jako akty rządowe podlegały podwójnej kontrasygnacie (prezesa Rady Ministrów i ministra spraw wojskowych). Analiza działalności prezydenta wskazuje, że w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej prezydent aktywnie korzystał ze swoich uprawnień, wydając

¹³ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947, s. 164.

¹⁴ Z. Witkowski, op.cit., s. 82.

¹⁵ Z. Sitnicki, *Najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych w świetle przepisów ustrojowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1931, nr 1, s. 4 i n.

¹⁶ Zob. P. Stawecki, *Polityka wojskowa Polski 1921–1926*, Warszawa 1981, s. 204.

31 rozporządzeń wykonawczych w sprawach wojskowych. Konstytucyjne uprawnienia prezydenta do wydawania rozkazów stwarzały warunki do pełnienia faktycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Jednakże analiza aktów normatywnych wskazuje, że żadna ustawa obowiązująca pod rządami ustawy zasadniczej z 1921 r. nie przewidywała dla prezydenta takiej kompetencji, a prezydent zobowiązany był do powołania się na upoważnienie ustawowe w celu wydania rozkazu. Przyjąć należy, że dwie przesłanki powodowały, że na gruncie obowiązywania Konstytucji marcowej aż do 1926 r. definitywne określenie sposobu wykonywania dowództwa przez prezydenta w warunkach pokojowych nie było możliwe. Pierwsza z nich dotyczyła braku regulacji ustawowych określających organizację najwyższych władz wojskowych. Druga przesłanka miała charakter polityczny, gdyż sprawa dowództwa sił zbrojnych oraz organizacji władz wojskowych stanowiła istotny konflikt polityczny¹⁷.

Zgodnie z ogólną tendencją ograniczenia pozycji głowy państwa, ustrojodawca zdecydował zredukować także kompetencje prezydenta w zakresie mianowania naczelnego wodza. Zgodnie z przepisami Konstytucji na wypadek wojny naczelnego wodza sił zbrojnych mianował prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych. Kompetencję prezydenta do mianowania nie należy uznać jako dyskrejonalną, ponieważ z użytego w ustawie zasadniczej sformułowania w art. 46 („Naczelnego Wodza sił zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej [...]”) wynika, że bezzwłocznie musi on mianować na czas wojny naczelnego wodza i nie może odmówić mianowania kandydata zaproponowanego we wniosku Rady Ministrów. Treść artykułu 46 ustawy zasadniczej wskazuje, poprzez użycie sformułowania „mianuje”, że prezydent ma obowiązek zastosować się do wniosku Rady Ministrów. Za taką wykładnią przemawia ogólna konstrukcja ustrojowa instytucji prezydenta i rządu. Ponadto akt nominacyjny obciążony był podwójną kontrasygnatą prezesa Rady Ministrów i ministra spraw wojskowych, a próby blokowania przez prezydenta mianowania kandydata Rady Ministrów w czasie wojny mogłyby mieć zgubne konsekwencje dla bezpieczeń-

¹⁷ Zob. idem, *Z badań nad organizacją najwyższych władz wojskowych w Polsce w latach 1921–1939*, „Studia i materiały do historii wojskowości” 1994, t. XXXVI, s. 202–205.

stwa państwa. Odmienne interpretacja prowadziłyby – wbrew konstrukcji ustrojowej egzekutywy – do osłabienia pozycji Rady Ministrów, która ponosiła solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek rządu oraz ministra spraw wojskowych, jako członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za działanie podległych mu organów, jak i za kierunek swej polityki¹⁸. Poprzez zobowiązanie prezydenta do mianowania naczelnego wodza „na wypadek wojny” należy rozumieć, że mianowanie musi nastąpić z chwilą przedstawienia wniosku i rozpoczęcia działań zbrojnych. Nie można łączyć kwestii powołania naczelnego wodza, który jest niezbędny do prowadzenia działań zbrojnych, z ogłoszeniem stanu wojny¹⁹. Konkludując w procedurze nominacyjnej naczelnego wodza wyróżnić należy następujący *modus procedendi*: wniosek ministra spraw wojskowych przedstawiony Radzie Ministrów, uchwałę Rady Ministrów i akt nominacyjny prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnowany przez prezesa Rady Ministrów i ministra spraw wojskowych.

Na gruncie ustawy zasadniczej z dnia 17 marca 1921 r. niezbędna była współpraca prezydenta i Sejmu wobec wypowiedzania wojny i zawierania pokoju. Zgodnie z art. 50: „Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu”. Należy odróżnić wypowiedzenie wojny jako akt prawny od prowadzenia faktycznych działań wojennych. Brak formalnego wypowiedzenia wojny nie wykluczało działań wojennych, co mogło mieć miejsce w czasie działań obronnych, odpierając atak przeciwnika nienotyfikującego wypowiedzenia wojny²⁰. Taka konstrukcja prawna art. 55 pozwala na stwierdzenie, że wyłączne prawo inicjatywy wobec wypowiedzania wojny i zawierania pokoju posiadał prezydent. Brak osobistej zgody prezydenta na wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju powodowało niemożliwość ich realizacji. Jednakże należy pamiętać, że akt wypowiedzenia wojny wymagał zawsze obok podpisu prezydenta rzą-

¹⁸ Odmienny pogląd prezentował Antoni Deryng, zdaniem którego „[...] wpływ Prezydenta na nominację naczelnego wodza był wedle tekstu Konstytucji marcowej raczej natury formalnej względnie ograniczał się do prawa odmówienia nominacji osoby zdaniem Prezydenta nieodpowiedniej”. Zob. A. Deryng, *Siłły zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938, s. 23.

¹⁹ Zob. E. Muszalski, *Rozpoczynanie i wypowiedzanie wojny w prawie państwowym i prawie narodów*, Warszawa 1926, s. 97 i n.

²⁰ Ibidem.

dowej kontrasygnaty. Natomiast zgoda Sejmu wymagana była jedynie dla formalnego wypowiedzenia wojny, lecz faktyczne działania zbrojne mogły toczyć się bez tej formalności²¹. Zarówno w konstytucji marcowej oraz regulaminie Sejmu nie określono, w jakiej formie ma być wyrażona zgoda Sejmu. Można przyjąć, że zgoda na wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju następowała w formie uchwały do podjęcia, której konieczna była zwykła większość głosów w izbie. Uzasadnieniem dla wyrażenia zgody w formie uchwały mogła być chęć wykluczenia Senatu ze współudziału przy tej decyzji, tak jak to miałyby miejsce w przypadku ustawy. Wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju przez prezydenta, po uprzedniej zgodzie Sejmu, stanowiło oświadczenie woli Rzeczypospolitej względem drugiego państwa o stanie wojny lub pokoju.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji marcowej ministrowie ponosili odpowiedzialność solidarną przed Sejmem za akty przyjmowane kolegialnie przez Radę Ministrów oraz odpowiedzialność indywidualną – za akty należące do kompetencji danego ministra i dokonane przez niego samego lub podległe mu organy. Wobec ministra spraw wojskowych ustawa zasadnicza w art. 46 określiła szczególny rodzaj odpowiedzialności parlamentarnej, która w aspekcie przedmiotowym dotyczyła aktów związanych z dowództwem w czasie wojny, jak i wszelkich spraw kierownictwa wojskowego. W ówczesnej literaturze przedmiotu prezentowane były dwa rozbieżne poglądy wobec odpowiedzialności ministra spraw wojskowych w zakresie określonym w art. 46 ustawy zasadniczej. Stanowisko, zgodnie z którym za działania wojenne szczególnie natury strategicznej minister nie może ponosić odpowiedzialności, gdyż jedynym zaangażowanym był „[...] wyłącznie Wódz Naczelny i odpowiadać powinien on”²², a za przebieg wojny, podjęcie systemu obronnego, wpływu operacji wojskowych na rokowania dyplomatyczne o zakończenie wojny odpowiadał cały rząd, a nie tylko minister spraw wojskowych²³. Drugie prezentowane stanowisko w piśmiennictwie stanowiło, że „za sam fakt nominacji Naczelnego Wodza na wypadek wojny odpowiada Rada Ministrów, a za akt jednak związany z dowództwem

²¹ M. Gąsiorowski, *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 5, s. 86.

²² A. Mycielski, op.cit., s. 164.

²³ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 270.

w czasie wojny odpowiada tylko Minister Spraw Wojskowych, tak jak odpowiada za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego w czasie pokoju”²⁴. Osobiście wyrażam pogląd, że istotą odpowiedzialności ministra spraw wojskowych określonej w art. 46 było ponoszenie konsekwencji przez niego za celowość, zasadność lub trafność kierunków działań związanych z dowództwem w czasie wojny podejmowanych przez naczelnego wodza oraz wszelkich spraw kierownictwa wojskowego w czasie pokoju. Ewentualny kandydat na naczelnego wodza powinien być wcześniej uzgodniony w łonie Rady Ministrów, a następnie z prezydentem. Z punktu widzenia ministra spraw wojskowych naczelnym wodzem powinien być kandydat, którego darzył szczególnym zaufaniem, gdyż zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej to właśnie minister ponosił odpowiedzialność przed Sejmem za wartość jego działań, jak również za jego akty związane z dowództwem w czasie wojny, a także które *de facto* podejmował naczelnny wódz²⁵. Jednak za osobę głównodowodzącego również ponosiła odpowiedzialność solidarną Rada Ministrów, gdyż zatwierdzała jego kandydaturę swoją uchwałą, a następnie wnioskowała do prezydenta o jego mianowanie. Takie ukształtowanie odpowiedzialności politycznej ministra skłania ku temu, aby on sam sprawował naczelne dowództwo. Jednakże zgodnie z zasadą *incompatibilitas* wyrażoną w artykule 61 Konstytucji ministrowie nie mogli piastować żadnego innego urzędu. Taka interpretacja treści przepisu 46 ustawy zasadniczej jest akceptowana w literaturze przedmiotu²⁶. Warto odnotować, że prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych nie miał szczególnych uprawnień wobec ministra spraw wojskowych i ograniczały się one do mianowania i odwołania ministra, które uzależnione zostało od uprzedniego wniosku prezesa Rady Ministrów, jak i późniejszej jego kontrasygnaty.

Organem doradczym w sprawach wojskowych ustanowionym przy prezydencie Rzeczypospolitej była Rada Wojenna powołana na mocy dekretu o or-

²⁴ W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 217.

²⁵ Zob. T. Kutrzeba, *Prawnopaństwowe stanowisko wodza naczelnego w czasie wojny*, „Bellona” 1924, r. VII, t. XIII, s. 5.

²⁶ A. Chrzęszczewski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i jego kompetencje*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 46, s. 1; W.L. Jaworski, *Konstytucja...*, s. 217.

ganizacji najwyższych władz wojskowych²⁷. Do kompetencji Rady Wojennej należało w szczególności opiniowanie spraw dotyczących organizacji, uzbrojenia i zaopatrzenia sił zbrojnych oraz opracowywanie ustaw wojskowych. Uchwały Rady stanowiły ogólną wytyczną działalności Ministerstwa Spraw Wojskowych. W skład Rady Wojennej wchodził: prezydent Rzeczypospolitej jako przewodniczący, minister spraw wojskowych jako pierwszy wiceprzewodniczący, generał przewidziany na naczelnego wodza w czasie wojny jako drugi wiceprzewodniczący, szef Sztabu Generalnego, wiceminister spraw wojskowych, dwóch zastępców szefa Sztabu Generalnego, generałowie przewidziani na dowódców armii w czasie wojny, a w czasie pokoju pełniący funkcje inspektorów armii oraz generałowie powoływani co roku przez ministra spraw wojskowych (liczba tych generałów nie mogła przekroczyć trzech). Rada Wojenna miała być informowana o wszystkich kwestiach dotyczących organizacji sił zbrojnych i ich przygotowań na wypadek wojny, a w szczególności o: ogólnej organizacji armii, systemie szkolenia i przygotowania wojska do działań zbrojnych, zasadniczych zarządzeniach o mobilizacji, sieci komunikacyjnej lub planach jej budowy, udoskonaleniach wojskowo-technicznych, budowie bądź likwidacji wszelkiego rodzaju obiektów fortyfikacyjnych²⁸. Ponadto Rada była informowana o wszystkich sprawach, które prezydent RP (względnie minister spraw wojskowych) uznał „za pożyteczne poddać jej rozważeniu”. Rada Wojenna jako najwyższy organ kolegialny decydujący o strategii bezpieczeństwa państwa wyłaniała Ścisłą Radę Wojenną kierującą bieżącymi przygotowaniami wojennymi w kraju²⁹. Ścisła Rada Wojenna była organem kierowanym przez kandydata na naczelnego wodza na czas wojny. W jej skład wchodził również: szef Sztabu Generalnego i jego zastępca oraz inspektorzy armii jako przyszli ich dowódcy podczas wojny. Ścisła Rada Wojenna odpowiedzialna była za przygotowanie wojennych planów operacyjnych, kadr dowódczych oraz planu obrony kraju na czas wojny. W konsekwencji tych ure-

²⁷ Dekret Wodza Naczelnego z dnia 7 stycznia 1921 r. o organizacji najwyższych władz wojskowych (Rady Wojennej i Ministerstwa Spraw Wojskowych), Dziennik Rozkazów Tajnych MSWojsk, nr 3, dnia 10 lutego 1921, poz. 26, s. 32–36.

²⁸ M. Cieplewicz, *Wojsko polskie w latach 1921–1926. Organizacja, wyposażenie, wyszkolenie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998, s. 35.

²⁹ M. Wiśniewska, L. Wyszczelski, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w latach 1918–1939. Teoria i praktyka*, Toruń 2009, s. 220.

gulowań najwyższą władzę wojskową stanowili: przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej, minister spraw wojskowych oraz szef Sztabu Generalnego. Przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej korzystał z władzy niepodlegającej kontroli i odpowiedzialności parlamentarnej i dominował nad ministrem spraw wojskowych i szefem Sztabu Generalnego³⁰.

Dekret o organizacji najwyższych władz wojskowych, na podstawie którego funkcjonowały Rada Wojenna i Ścisła Rada Wojenna, wydany został dnia 7 stycznia 1921 r., jednak po wejściu w życie Konstytucji marcowej postanowienia dekretu okazały się niekonstytucyjne. Za niezgodne z Konstytucją należy uznać przepisy ustanawiające szerokie kompetencje Ścisłej Rady Wojennej, które *de facto* czyniły z niej organ niezależny od Rady Ministrów oraz nadrzędny wobec ministra spraw wojskowych, który był odpowiedzialny za akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za sprawy kierownictwa wojskowego w czasie pokoju³¹. Ponadto zakres pełnomocnictw i uprawnień przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej przyznawały mu dominującą pozycję nad ministrem spraw wojskowych, szefem Sztabu Generalnego oraz faktyczną władzę nad siłami zbrojnymi, niepodlegającą kontroli parlamentarnej. Warto podkreślić, że w myśl postanowień przejściowych ustawy zasadniczej w chwili wejścia w życie konstytucji regulacje prawne niezgodne z jej postanowieniami miały być najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu w celu ich uzgodnienia z konstytucją. Pomimo takiego obowiązku ustawy w zakresie organizacji najwyższych władz wojskowych nie zostały uchwalone³². Należy stwier-

³⁰ P. Stawecki, *Z badań nad dyscypliną, przestępczością i moralnością wojska Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2000, s. 201 i n.

³¹ Zob. P. Stawecki, *Polityka...*, s. 185 i n.

³² Dekret Piłsudskiego z dnia 7 stycznia 1921 r. miał w założeniu charakter przepisów przejściowych i miał formułować zasady organizacji naczelnych władz wojskowych do czasu ustawowego uregulowania tej kwestii. Do Sejmu trafiły dwa projekty ustawy z dnia 27 czerwca 1923 r. i dnia 14 marca 1924 r. regulujące organizację najwyższych władz wojskowych autorstwa ministrów spraw wojskowych (Stanisława Szeptyckiego i Władysława Sikorskiego). Jednak ustaw tych nie udało się uchwalić z powodu politycznych konfliktów pomiędzy Piłsudskim a opozycyjną grupą oficerów wojskowych z gen. Szeptyckim i gen. Sikorskim na czele. W dniu 4 maja 1926 r. gen. Lucjan Żeligowski złożył w Sejmie projekt ustawy o naczelnych władzach obrony państwa, który określał uprawnieniami prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych oraz ministra spraw wojskowych. Projekt ten nie wszedł w obrady sejmowe, gdyż w dniach 12–15 maja 1926 r. dokonano zamachu stanu.

dzić, że był to przepis o charakterze *lex imperfecta* – brak było jakiejkolwiek sankcji prawnej w przypadku niezgodnienia niekonstytucyjnych regulacji prawnych, a termin roczny w praktyce miał charakter instrukcyjny³³. Wejście w życie Konstytucji marcowej formalnie przekreślało postanowienia dekretu z dnia 7 stycznia 1921 r., ale faktycznie określona przez niego organizacja naczelnych władz wojskowych funkcjonowała do sierpnia 1926 r.

Na płaszczyźnie unormowań ustawowych prezydent Rzeczypospolitej skupił w swojej gestii zespół kompetencji, które można zakwalifikować w następujące grupy: kompetencje nominacyjne, kompetencje w zakresie stanowienia wojskowych aktów podustawowych oraz inne kompetencje. Do kompetencji nominacyjnych prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych należało: nadawanie stopnia marszałka Polski za wyjątkowe zasługi w obronie ojczyzny, nadawanie pierwszego stopienia oficerskiego i następnych stopni oficerskich na wniosek ministra spraw wojskowych oraz nadawanie jeden stopień wyżej oficerom, do stopnia generała brygady włącznie, przeniesionym w stan spoczynku na skutek osiągnięcia granicy wieku przewidzianej w ustawie, o ile przeszłużyli w ostatnio posiadanym stopniu co najmniej dwa lata. Kompetencje w zakresie stanowienia wojskowych aktów podustawowych wynikały z określonych ustawowo powinności prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Kompetencje te były realizowane w drodze działań prawnych poprzez wydawanie: statutu oficerskich sądów honorowych³⁴,

Szerzej na temat organizacji naczelnych władz wojskowych pisze: M. Schwonek, *Początek sporu o kształt najwyższych władz wojskowych II Rzeczypospolitej w świetle protokołów Rady Wojennej z 1920 r.*, „Przegląd Historyczny” 1993, z. 1, s. 69–87; B. Podoski, *Organizacja naczelnych władz obrony państwa (Szkic historyczny)*, „Niepodległość” 1962, Londyn–Nowy Jork, t. VII, s. 187 i n.; P. Stawecki, *Z badań...*, s. 201 i n.; A.Cz. Żak, *Naczelne władze wojskowe 1918–1923*, [w:] *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918–1921 w materiałach Centralnego Archiwum Wojskowego*, red. idem, Warszawa 2008, s. 332 i n.; E. Piwowarski, *Kształtowanie się kompetencji naczelnych władz Sił Zbrojnych II Rzeczypospolitej oraz ich organizacja*, „Myśl Wojskowa” 1996, nr 2, s. 124; M. Cieplewicz, op.cit., s. 53–55; B. Woszczyński, *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1923 r.*, „Wojskowych Przegląd Historyczny” 1969, nr 3/4, s. 463–479.

³³ R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 80.

³⁴ Art. 63 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 8 sierpnia 1927 r. w sprawie statutu oficerskich sądów honorowych (Dz.U. 1927 Nr 93, poz. 834).

wojskowych przepisów dyscyplinarnych³⁵, przepisów o umundurowaniu oficerów na wniosek ministra spraw wojskowych³⁶, przepisów o umundurowaniu szeregowych³⁷, przepisów postępowania komisji powołanych do wydawania orzeczeń kwalifikujących oficerów do przeniesienia do rezerwy³⁸ oraz ustalanie warunków: mianowania podporucznikiem³⁹, przyjęcia oficera zawodowego, przeniesionego do rezerwy, ponownie na oficera zawodowego⁴⁰, przemianowania urzędników wojskowych na oficerów zawodowych⁴¹, przenoszenia oficera z jednego korpusu osobowego do drugiego⁴², mianowania podporucznikiem w poszczególnych korpusach osobowych w czasie woj-

³⁵ Art. 63 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Art. 24 ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 sierpnia 1925 r. w sprawie wojskowych przepisów dyscyplinarnych (Dz.U. 1925 Nr 91, poz. 638).

³⁶ Art. 13 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Przepisy o umundurowaniu nie zostały wydane.

³⁷ Art. 18 ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego (Dz.U. 1924 Nr 72, poz. 698). Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 grudnia 1925 r. o oznakach szeregowych (Dz.U. 1925 Nr 126, poz. 899).

³⁸ Art. 76 pkt. b ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 maja 1925 r. o organizacji i przepisach postępowania komisji powołanych do wydawania orzeczeń kwalifikujących oficerów do przeniesienia do rezerwy w myśl p. b. art. 76 ustawy o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów wojsk polskich (Dz.U. 1925 Nr 55, poz. 392).

³⁹ Art. 109 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 czerwca 1925 r. w sprawie ustalenia warunków mianowania podporucznikiem (Dz.U. 1925 Nr 61, poz. 429).

⁴⁰ Art. 101 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 sierpnia 1923 r. ustalające starszeństwo i warunki przyjęcia oficera zawodowego, przeniesionego do rezerwy ponownie na oficera zawodowego (Dz.U. 1923 Nr 84, poz. 647).

⁴¹ Art. 105 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 sierpnia 1923 r. w sprawie przemianowania urzędników wojskowych na oficerów zawodowych (Dz.U. 1923 Nr 84, poz. 649).

⁴² Art. 8 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 lipca 1923 r. o przenoszeniu oficerów do korpusu oficerów kontrolerów, oraz o zasadach, dotyczących starszeństwa przy awansach, sposobu przeprowadzania wyboru oraz kwalifikowania oficerów korpusu kontrolerów i oficerów tegoż korpusu, awansowanych na generałów (Dz.U. 1923 Nr 76, poz. 596).

ny⁴³, przemianowania niezwyfikowanych oficerów armii obcych i uznanych przez Państwo Polskie formacji polskich na oficerów zawodowych⁴⁴, przemianowania oficerów rezerwy na oficerów zawodowych Polskiej Marynarki Wojennej⁴⁵, niezbędnych do otrzymania zezwolenia dla zawarcia małżeństwa przez oficera w stanie czynnym i nieczynnym oraz oficerów inwalidów pozostających w zakładach, utrzymywanych przez państwo⁴⁶, wymaganych dla uzyskania stopnia podporucznika w rezerwie sanitarnego lub weterynarii⁴⁷, awansowania oficerów rezerwy sanitarnych i weterynarii⁴⁸, awansowania oficerów rezerwy w czasie wojny⁴⁹, przejścia oficerów rezerwowych do korpusu zawodowych oficerów sanitarnych i weterynarii⁵⁰, a także ustalanie zasad: dotyczących starszeństwa, sposobu przeprowadzenia wyboru i kwalifikowania oficerów⁵¹ oraz wykonywania zawodów cywilnych przez

⁴³ Art. 21 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Przepisy dotyczące określania warunków mianowania podporucznikiem w poszczególnych korpusach osobowych w czasie wojny nie zostały wydane.

⁴⁴ Art. 121 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach...

⁴⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 8 czerwca 1928 r. ustalające warunki przemianowania oficerów rezerwy na oficerów zawodowych Polskiej Marynarki Wojennej, tudzież ustalające starszeństwo przy przemianowaniu (Dz.U. 1928 Nr 61, poz. 563).

⁴⁶ Art. 21 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach...

⁴⁷ Art. 89 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1925 r. o warunkach, wymaganych dla uzyskania stopnia podporucznika w rezerwie sanitarnego, względnie weterynarii (Dz.U. 1925 Nr 106, poz. 741).

⁴⁸ Art. 95 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1925 r. o warunkach awansowania oficerów w rezerwie sanitarnych i weterynarii (Dz.U. 1925 Nr 106, poz. 739).

⁴⁹ Art. 96 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach...

⁵⁰ Art. 99 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1925 r. o warunkach przejścia oficerów w rezerwie sanitarnych i weterynarii do korpusu zawodowych oficerów sanitarnych i weterynarii (Dz.U. 1925 Nr 106, poz. 740).

⁵¹ Art. 30 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach... Np. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 maja 1923 r. o zasadach, dotyczących starszeństwa przy awansach, sposobu przeprowadzania wyboru, oraz kwalifikowania oficerów (Dz.U. 1923 Nr 50, poz. 352), Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 sierpnia 1923 r. ustalające starszeństwo i warunki przyjęcia oficera zawodowego, przeniesionego do rezerwy ponownie na oficera zawodowego (Dz.U. 1923 Nr 84, poz. 647), Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1923 r. o zasadach,

oficerów rezerwowych w czasie pełnienia przez nich służby wojskowej⁵². Pozostałe kompetencje prezydenta dotyczyły zarządzania mobilizacji na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez ministra spraw wojskowych, przenoszenia oficera w stan spoczynku i do rezerwy na wniosek ministra spraw wojskowych, uchylenia lub modyfikowania (w kierunku zmniejszenia wymaganego czasu służby) warunków dla awansów oficerów korpusów w czasie wojny, modyfikowania w kierunku zmniejszenia wymaganego czasu służby, warunków dla awansów szeregowych w czasie wojny, oraz wyrażania pozwolenia na przyjęcie do służby wojskowej cudzoziemca jako ochotnika.

Analiza praktyki ustrojowej prezydenta w latach 1922–1926 pozwala przyjąć, że realizacja uprawnień w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi stanowiła jeden z najtrudniejszych i najbardziej kłopotliwych elementów prezydentury Stanisława Wojciechowskiego. Mimo to angażował się w sprawy sił zbrojnych i wizytował większość jednostek wojskowych w kraju, a także uczestniczył w najważniejszych imprezach i uroczystościach pułkowych⁵³. Jak już wcześniej stwierdzono, prezydent miał ograniczoną możliwość realizacji swoich kompetencji nominacyjnych w siłach zbrojnych. Wynikało to z uwagi na brak odpowiednich regulacji ustawowych dot. rozwiązań polityczno-prawnych i organizacyjnych naczelnych władz wojskowych, co z upływem czasu stało się przedmiotem gry parlamentarnej⁵⁴. Zgodnie z konstytucją prezydent uprawniony był, na wniosek Rady Ministrów, do obsadzania urzędów wojskowych zastrzeżonych w ustawach. W efekcie nieuchwalenia stosownych ustaw prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych często był pomijany w procedurach nominacyjnych na urzędy wojskowe. Jak wskazują Zbigniew Witkowski oraz Zbigniew Naworski, rząd gen. Władysława Sikorskiego dnia 25 maja 1923 r. na życzenie prezydenta i po porozumieniu z nim określił na czas przejściowy *modus operandi* do czasu uchwalenia stosownej ustawy. Jednak nie uczyniono tego w formie ustawy, czego

dotyczących starszeństwa przy awansach oraz sposobu przeprowadzania wyboru na stopnie generalskie (Dz.U. 1923 Nr 89, poz. 699).

⁵² Art. 91 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach...

⁵³ Por. Z. Pawluczuk, *Konspirator i prezydent. Rzecz o Stanisławie Wojciechowskim*, Lublin 1993, s. 124.

⁵⁴ Zob. J. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane problemy*, Warszawa–Bełchatów 2012, s. 49 i n.

wymagała Konstytucja w art. 45, co powodowało, że rozwiązanie to nie było *de facto* i *de iure* właściwe⁵⁵. Praktyka konstytucyjna wykazała, że przyjęty sposób działania respektowany był jedynie przez ministrów przeciwstawiających się Józefowi Piłsudskiemu (gen. Stanisław Szeptycki i gen. Władysław Sikorski), nie respektowali go jednak piłsudczycy. Taki stan powodował, że konstytucyjny zwierzchnik sił zbrojnych został faktycznie pozbawiony wpływu na obsadę urzędów wojskowych, a możliwość skorzystania z konstytucyjnych kompetencji uzależniona została od opcji politycznej.

W lutym 1926 r. prezydent Stanisław Wojciechowski wyraził swoją dezaprobatę takim praktykom i przesłał rządowi Aleksandra Skrzyńskiego pismo, w którym zgłaszał swoje wątpliwości wobec kompetencji głowy państwa w sprawach wojska oraz organizacji władz państwowych wobec sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa. Prezydent oczekiwał odpowiedzi na siedem pytań: „1. Czy sprawa przygotowania obrony państwa jest sprawą wyłącznie ministra spraw wojskowych czy też całego rządu? 2. Jeżeli sprawą tą mają zajmować się i inni ministrowie, to jak ustalić zakres ich działania w tej sprawie? 3. Czy jest potrzebny stały zbiorowy organ, obradujący wyłącznie nad przygotowaniem obrony państwa i koordynujący pracę ministrów w tym zakresie? 4. Jaki ma być stosunek prezydenta RP do tego organu wobec treści artykułu 2 konstytucji, że prezydent sprawuje władzę wykonawczą łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, i artykułu 46, że jest on zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa? 5. Czy prezydent RP, jako zwierzchnik, ma prawo sprawować władzę wykonawczą w stosunku do wojska przez ministra spraw wojskowych (art. 83), a więc czy ma prawo wydawać na wniosek ministra spraw wojskowych rozporządzenia i rozkazy, obowiązujące wojsko i urzędy wojskowe w czasie pokoju? 6. Czy jest potrzebny w czasie pokoju naczelny wódz, a jeżeli tak, to kto w tym czasie ma sprawować naczelne dowództwo nad wojskiem? (art. 46 konstytucji). 7. Jakie urzędy wojskowe ma obsadzić prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, a jakie na wniosek ministra spraw wojskowych? (art. 43

⁵⁵ Z. Witkowski, Z. Naworski, *Kompetencje głowy państwa w zakresie mianowania na stanowiska państwowe w II Rzeczypospolitej Polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem obsady stanowisk sędziowskich)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 13.

i 45 Woonstytucji)”⁵⁶. Odpowiedzi na pismo udzieliła Komisja Ministerstwa Spraw Wojskowych, która ograniczyła się do ogólnych sformułowań, które w zasadzie powtarzały postanowienia Konstytucji (tj. przygotowanie obrony państwa należy do rządu; prezydent mógł w sprawach wojskowych „w granicach ustaw” wydawać rozporządzenia, zarządzenia i rozkazy, te jednak jako akty rządowe miały być kontrasygnowane przez premiera i ministra resortowego; prezydent musiał przekazać podczas wojny naczelne dowództwo innej osobie⁵⁷). Zbigniew Witkowski wskazuje, że z uwagi na delikatność materii, a przede wszystkim niebezpieczeństwo urażenia Piłsudskiego, tak czułego na tle kwestii uregulowania organizacji władz wojskowych, rząd udzielił prezydentowi odpowiedzi tyleż ogólnej, co wymijającej⁵⁸. Problematykę organizacji najwyższych władz wojskowych oraz precyzyjne określenie kompetencji prezydenta w tym zakresie udało się uregulować dopiero po zamachu majowym w 1926 r.

Warto również odnotować, że prezydent Stanisław Wojciechowski pozostawał samodzielny w swoich decyzjach wobec nominacji w wojsku, co znalazło swój wyraz w dniu 13 czerwca 1923 r., kiedy to mianował ministrem spraw wojskowych gen. S. Szeptyckiego, przez co zerwał z utartą praktyką konsultowania z Józefem Piłsudskim co do kandydatury na to stanowisko. Jak wskazuje Piotr Krzysztof Marszałek, fakt ten Piłsudski odebrał jako wyraźny afront w stosunku do swojej osoby, a także stanowisk, które zajmował w wojsku, i wykorzystał do demonstracyjnego usunięcia się z czynnej służby⁵⁹. Gen. Szeptycki przesłał do Sejmu projekt ustawy o najwyższych władzach wojskowych, który nie przewidywał istnienia Ścisłej Rady Wojennej. Wywołało to poważny konflikt z Piłsudskim, któremu próbował zaradzić prezydent Wojciechowski, jednak bez skutku⁶⁰. Jak stwierdził Zdzisław Pawluczuk, prezydent Wojciechowski znalazł się w trudnej sytuacji, gdzie z jednej strony chciał zachować przyjaźń z Piłsudskim, z drugiej stro-

⁵⁶ Cyt. za: P. Stawecki, *Z dziejów wojskowości Drugiej Rzeczypospolitej*, Pułtusk 2001, s. 86 i n.

⁵⁷ Ibidem, s. 87 i n.

⁵⁸ Z. Witkowski, op.cit., s. 77.

⁵⁹ A.P. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011, s. 204.

⁶⁰ Zob. B. Woszczyński, op.cit., s. 463–479.

ny musiał bronić powołanego przez siebie rządu i jego ministrów, występować ponad wszelkimi podziałami politycznymi i godzić je w interesie racji stanu⁶¹. Pomimo usilnych starań prezydenta w praktyce okazało się to niemożliwe ze względu na osobowość Piłsudskiego, jego ambicje oraz wywieranie nacisków na obsadę stanowiska ministra spraw wojskowych. To wszystko w konsekwencji prowadziło do kryzysów rządowych. Dlatego prezydent w celu łagodzenia konfliktu z Piłsudskim nieraz przychylił się do sugestii Piłsudskiego co do obsady ministra spraw wojskowych⁶². Tak też postąpił w grudniu 1923 r., mianując na ministra spraw wojskowych gen. Kazimierza Sosnkowskiego, jednego z najbliższych współpracowników Piłsudskiego. Jednak już dnia 14 marca 1924 r. nowym ministrem został gen. Władysław Sikorski (w tym okresie przeciwnik Piłsudskiego), co miało poważne konsekwencje na dalsze relacje pomiędzy prezydentem i marszałkiem. Jak pisał podkomendny marszałka Piłsudskiego, „przypuszczalnie od tej pory zaczęły się zasadnicze różnice między dwoma dawnymi przyjaciółmi, Piłsudskim i Wojciechowskim”⁶³.

W listopadzie 1925 r., po dymisji rządu Władysława Grabskiego, Piłsudski złożył prezydentowi pisemne oświadczenie, w którym ostrzegał go przed mianowaniem na ministra spraw wojskowych w nowym rządzie gen. Sikorskiego lub Szeptyckiego. Ponadto Piłsudski zażądał od prezydenta pokwitowania kopii oświadczenia, że zapoznał się z treścią tegoż pisma⁶⁴. Jak słusznie stwierdził Andrzej Garlicki, to „posunięcie Piłsudskiego godziło w samą istotę systemu parlamentarnego, nadając sobie prawo dyktowania swej woli Prezydentowi Rzeczypospolitej tworząc w ten sposób precedens”⁶⁵. W dniu 21 listopada 1925 r., dzień po utworzeniu rządu Aleksandra Skrzyńskiego, prezydent zaprosił Piłsudskiego oraz generałów Józefa Hallera, Stanisława Hallera oraz Stefana Majewskiego, aby zasięgnąć ich opinii w sprawie obsady stanowiska ministra spraw wojskowych, które jako jedyne nie było obsa-

⁶¹ Z. Pawluczuk, op.cit., s. 138.

⁶² Ibidem.

⁶³ Cyt. za: A. Ajnenkiel, A. Drzycimski, J. Paradowska, *Prezydenci Polski*, Warszawa 1991, s. 46.

⁶⁴ Z. Pawluczuk, op.cit., s. 139.

⁶⁵ A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 303 lub u źródeł obozu belwederskiego.

dzzone po utworzeniu rządu. Piłsudski przedstawił swoich kandydatów, jednocześnie atakując gen. Sikorskiego⁶⁶. Prezydent Wojciechowski, podobnie jak w grudniu 1923 r., dla załagodzenia sporu i uniknięcia kolejnych konfliktów mianował ministrem spraw wojskowych kandydata Piłsudskiego – gen. Lucjana Żeligowskiego.

Analiza literatury przedmiotu pozwala na stwierdzenie, że prezydent Wojciechowski zbagatelizował informacje wskazujące na groźbę puczu i nie podjął żadnych decyzji w tym kierunku⁶⁷. Do ostatniej chwili wierzył Piłsudskiemu, a pogłoski o przygotowaniach do przewrotu traktował jako intrygi i rozgrywki międzypartyjne⁶⁸. Jednak już dnia 12 maja 1926 r. postawa prezydenta była całkowicie odmienna. To właśnie zdecydowane stanowisko prezydenta wymusiło na Piłsudskim decyzję o podjęciu działań zbrojnych. Podczas zamachu majowego prezydent odrzucał jakiekolwiek próby mediacji z Piłsudskim czy też ewentualność zakończenia działań obronnych. Wojciechowski oświadczył, że bierze na siebie pełną odpowiedzialność i nikomu nie pozwoli na mieszanie się do wojska i do dowództwa⁶⁹. Osobiście witał nadchodzące do Belwederu oddziały wojskowe⁷⁰. Prezydent Wojciechowski swą nieprzejednaną postawą utrzymywał bojową atmosferę w Belwederze wśród rządu i wojska. To właśnie prezydent podejmował podczas puczu majowego decyzje strategiczne, w tym także tą ostateczną o rezygnacji z urzędu z jednoczesnym zobowiązaniem generałów do podporządkowania się decyzjom marszałka Sejmu.

⁶⁶ Ówczesny marszałek sejmu Maciej Rataj w swoich pamiętnikach wspominał to spotkanie następująco: „Piłsudski zachowywał się wyzywająco, traktował Wojciechowskiego jak służącego. Wydobyl z kieszeni jedną kartkę przygotowaną, odczytał z niej szereg inwektyw na Sikorskiego, wyrażając się o nim w sposób obelżywy, dodając radę, by Sikorski wyjechał z Warszawy, bo za nic nie ręczy. Zakwalifikował jako dobrych generałów (i kandydatów na ministra spraw wojskowych) Żeligowskiego, Tokarzewskiego, Skierskiego i Berbeckiego. Potem wyciągnął drugą karteczkę i odczytał oświadczenie zapowiadające wrogi stosunek do rządu. Skrzyńskiego traktował także jak pacholka. Zapowiedział, że oświadczenie swoje ogłosi, bo winien to swoim ludziom. Wyszedł, ledwie pożegnawszy się”. M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 251 i n.

⁶⁷ Zob. S. Głabiński, *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939, s. 545 i n.

⁶⁸ Z. Pawluczuk, op.cit., s. 145.

⁶⁹ Ibidem, s. 147.

⁷⁰ Ibidem.

III.

W dniu 2 sierpnia 1926 r. uchwalono ustawę o zmianie konstytucji zwaną nowelą sierpniową⁷¹. Zmiany wprowadzone w Konstytucji marcowej dotyczyły kwestii budżetowych, wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, przedterminowego rozwiązania izb, sposobu wyrażania wotum nieufności, a także utraty mandatu poselskiego. Zgodnie z postanowieniami noweli prezydent otrzymał uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, co miało istotny wpływ na wzmocnienie jego pozycji ustrojowej, a w konsekwencji również wpłynęło na rozszerzenie jego uprawnień w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi.

Ustawa przewidywała dwa rodzaje rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy, które mogły zmieniać lub uchylać dotychczas obowiązujące ustawy⁷². Były to rozporządzenia z upoważnienia konstytucji oraz rozporządzenia z upoważnienia ustawy. Prezydent miał prawo w czasie gdy izby były rozwiązane, aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu, wydawać „w razie nagłej konieczności państwowej” rozporządzenia z mocą ustawy z upoważnienia konstytucji⁷³. Rozporządzenia prezydenta mogły dotyczyć wszelkich kwestii ustawodawczych za wyjątkiem: przekazania właściwego zakresu ustawodawstwa przedstawicielom samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 4 Konstytucji), ustalania budżetu (art. 4 Konstytucji), ustalania stanu liczebnego wojska, zezwalania na coroczny pobór rekruta (art. 5 Konstytucji), zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia, zmiany, obciążenia nieruchomości majątku państwowego, nałożenia podatków, opłat publicznych, ustanowienia ceł i monopolów, ustalenia systemu monetarnego, przyjęcia gwarancji finansowej przez państwo (art. 6 Konstytucji), określenia sposobu wykonywania

⁷¹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. RP 1926 Nr 44, poz. 267). Zob. S. Krukowski, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 121–139; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1983, s. 278–287.

⁷² Zob. E. Muszalski, *Uwagi o ustawie zmieniającej i uzupełniającej konstytucję*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 43, s. 681.

⁷³ Na gruncie przepisów konstytucji i ówczesnych ordynacji wyborczych maksymalna długość przerwy sesyjnej wydłużała się do 106 dni. Zob. R. Kraczkowski, *Rozporządzenie prezydenta z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007, s. 82 i n.

parlamentarnej kontroli nad długami państwa (art. 8 Konstytucji), wyrażenia zgody na zawarcie z innymi państwami przymierzy oraz umów handlowych i celnych, a także umów, które stale obciążają państwo pod względem finansowym, zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli, wprowadzają zmianę granic państwa (art. 49 ust. 2 Konstytucji), wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju (art. 50 konstytucji), określenia konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów i sposobu jej urzeczywistniania (art. 59 Konstytucji), a także zmiany ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu. Natomiast na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji przyznano prezydentowi prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie delegacji ustawodawczej⁷⁴. Parlament mógł ustawą, wydawaną w zwykłym trybie, upoważnić prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie i w zakresie wskazanym w tej ustawie. Pełnomocnictwa mogły być uchwalane na kilka tygodni, miesięcy, lat, a nawet do odwołania przez nową ustawę⁷⁵. Przedmiot upoważnienia mógł obejmować całokształt ustawodawstwa zwykłego z jednym wyłączeniem – zmiany konstytucji. Parlament w ustawie zakreślał granice upoważnienia i jego czas obowiązywania.

Zgodnie z ustawą zasadniczą oba rodzaje tych rozporządzeń mogły być wydawane przez prezydenta na wniosek Rady Ministrów, co oznaczało, że sama inicjatywa w zakresie wydawania rozporządzenia formalnie przysługiwała rządowi. Do prezydenta należała natomiast decyzja w przedmiocie przedłożonego mu wniosku Rady Ministrów, czyli jego podpisanie bądź odrzucenie⁷⁶. Dlatego też kompetencja prezydenta w postaci korzystania z pełnomocnictw miała charakter dyskrecyjny. Przesłanki ważności rozporządzeń z mocą ustawy były następujące: powołanie podstawy prawnej w rozporządzeniu, podpisanie rozporządzenia przez prezydenta, prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów oraz ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Konstytucja przewidywała również parlamentarną kontrolę następującą tych rozporządzeń. Mianowicie rozporządzenia te traciły moc obowią-

⁷⁴ Zob. W. Komarnicki, *O zmianie konstytucji polskiej*, Wilno 1927, s. 54; I. Daszyński, *W pierwszą rocznicę przewrotu majowego. Studium polityczne*, Warszawa 1927, s. 44; A. Mycielski, op.cit., s. 154; W. Zamkowski, *Sejm najwyższy organ władzy zwierzchniej narodu*, Warszawa 1956, s. 156.

⁷⁵ Cyt. za: R. Kraczkowski, op.cit., s. 86.

⁷⁶ Ibidem, s. 88.

zującą, jeżeli nie zostały złożone Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po ich złożeniu zostałyby przez Sejm uchylone. W zakresie utraty mocy rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy nowela sierpniowa nie rozstrzygała, w jakiej prawnej formie miało następować uchylenie przez Sejm – czy w drodze uchwały, czy w drodze ustawy⁷⁷. Warto odnotować, że rozporządzenia z mocą ustawy w przeciwieństwie do ustaw podlegały kontroli sądowej⁷⁸.

W dniu 2 sierpnia 1926 r. Sejm uchwalił ustawę, na mocy której upoważniono prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁷⁹. Pierwsze takie rozporządzenie z mocą ustawy wydane przez prezydenta dotyczyło zwierzchnictwa nad siłami zbrojnym, co *explicite* wskazywało, jak istotny był to problem dla ówczesnych dygnitarzy⁸⁰. Za pierwowzór dla tego rozporządzenia służył projekt dekretu przedstawiony dnia 7 lipca 1926 r. na Radzie Ministrów przez Józefa Piłsudskiego, ówczesnego ministra spraw wojskowych, który przewidywał, „iż Prezydent Rzeczypospolitej jako najwyższy zwierzchnik siły zbrojnej Państwa, będzie wydawać dekrety w sprawach, które nie wymagają załatwienia ustawodawczego. Podstawą wydania tego dekretu miał być art. 46 ust. Konstytucji”⁸¹. Z uwagi na fakt, że w artykule tym nie było podstaw prawnych do wydawania ogólnych norm prawnych

⁷⁷ Materia dotycząca trybu uchylania rozporządzeń prezydenta stanowiła istotny spór pomiędzy rządem a Sejmem. Zob. P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919-1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008, s. 279 i n.; R. Kraczkowski, op.cit., s. 179; M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce 1919-1939*, Warszawa 1963, s. 61 i n.; W. Komarnicki, op.cit., s. 63; W. Czapiński, *Uchylanie przez Sejm rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 8; C. Berezowski, *O mocy obowiązującej rozporządzeń z mocą ustawy*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927 nr 12; Z. Lisowski, *Dwie opinie w sprawie rozporządzeń Prezydenta (art. 44 Konstytucji)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 3.

⁷⁸ Zob. I. Klajnerman, *Rozporządzenia z mocą ustawy a konstytucja*, „Palestra” 1926, nr 8, s. 268; E. Muszalski, op.cit., s. 681.

⁷⁹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. RP 1926 Nr 78, poz. 443).

⁸⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa (Dz.U. 1926 Nr 79, poz. 444).

⁸¹ R. Kraczkowski, op.cit., s. 138.

z tytułu sprawowania najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, dlatego też inne rozwiązanie zasugerował Aleksander Raczyński – minister rolnictwa i dóbr państwowych. Według niego „wykluczenie jakichkolwiek wątpliwości i zastrzeżeń, które ewentualnie mogłyby być wysuwane przeciwko regulowaniu spraw zwierzchnictwa sił zbrojnych drogą dekretu prezydenta na zasadzie art. 46 konstytucji, można było rozwiązać wydaniem dwóch aktów: 1) rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej na mocy ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r., w którym byłaby stworzona zasada, że akty Prezydenta Rzeczypospolitej, regulujące w sposób ogólny sprawę najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa, niezastrzeżone w konstytucji dla władzy ustawodawczej, wydawane będą w postaci dekretów ogłaszanych w «Dzienniku Ustaw», za kontrasygnatą Ministra Spraw Wojskowych; 2) wydanym na podstawie tego rozporządzenia dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej, który by zawierał merytoryczne przepisy w tej dziedzinie według założeń Ministra Spraw Wojskowych”⁸². Rada Ministrów wraz z Józefem Piłsudskim zaakceptowali propozycję Raczyńskiego.

Rozporządzenie o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych zakładało, że „akty Prezydenta Rzeczypospolitej regulujące w sposób ogólny sprawy w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa (art. 46 konstytucji), niezastrzeżone w Konstytucji dla władzy ustawodawczej, wydawane będą w postaci dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej, kontrasygnowanych przez Ministra Spraw Wojskowych i ogłaszanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Po pierwsze należy stwierdzić, że prezydent na podstawie rozporządzenia z mocą ustawy wprowadził nową, nieznaną Konstytucji marcowej kategorię aktu normatywnego – dekret, czyli akt prezydenta regulującego w sposób ogólny sprawy w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, który kontrasygnowany był wyłącznie przez ministra spraw wojskowych. Na gruncie noweli sierpniowej prezydent mógł wydawać, wspomniane już, wyłącznie dwa rodzaje rozporządzeń – rozporządzenie z mocą ustawy z upoważnienia konstytucyjnego oraz ustawowego. Jednak w Konstytucji nie było mowy o dekretach czy też możliwości delegacji do tworzenia kolejnych źródeł prawa o randze ustawy. Błędem także było przyjęcie za podstawę do wydawania ogólnej organizacji sił zbrojnych art. 46 Konstytucji,

⁸² Ibidem, s. 138–139.

z którego możliwe było co najwyżej wyprowadzenie prawa do wydania rozkazów wojskowych przez zwierzchnika sił zbrojnych⁸³. Natomiast brak kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów na dekretach wyłączało solidarną odpowiedzialność rządu za te akty, wskutek czego, w myśl art. 44 ust. 4 Konstytucji, były one nieważne⁸⁴. Po drugie można przyjąć, że rozporządzenie o wydawaniu dekretów w istocie stanowiło zmianę ustawy zasadniczej, gdyż dekrety prezydenta Rzeczypospolitej regulujące w sposób ogólny sprawy w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Państwa kontrasygnowane były w sposób odmienny (tylko przez ministra spraw wojskowych) niż przewidziany w art. 44 ust. 4 Konstytucji. Należy tutaj zwrócić uwagę, iż artykuł 44 ust. 6 konstytucji z zakresu spraw, które mogły być regulowane przez prezydenta w wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego rozporządzeniach z mocą ustawy, jednoznacznie wyłączał zmianę ustawy zasadniczej⁸⁵. Powyższa konstatacja każe uznać rozporządzenie prezydenta o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych za niezgodne z Konstytucją marcową. Taka interpretacja rozporządzenia z dnia 6 sierpnia 1926 r. jest akceptowana w literaturze przedmiotu⁸⁶.

Warto odnotować, że wobec rozporządzenia o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, które w sposób oczywisty naruszało ówczesną Konstytucję, nie została przeprowadzona kontrola parlamentarna (art 44 ust. 7 Konstytucji *in fine*). Tym samym Sejm usankcjonował przekroczenie granic czasowych ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o pełnomocnictwach, gdyż na mocy owego rozporządzenia dekrety prezydenta w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych mogły być wydawane również po wygaśnięciu pełnomocnictw⁸⁷. Dlatego też omawiane rozporządzenie obowiązywało przez cały okres znowelizowanej Konstytucji marcowej. W praktyce oznaczało to, że Sejm został pozbawiony głosu w sprawach sił zbrojnych i dowodzenia nimi w czasie pokoju i wojny⁸⁸.

⁸³ Zob. A. Peretiatkowicz, *Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych. Prawo konstytucyjne za 1926 r. Przegląd prawodawstwa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, z. II, s. 329.

⁸⁴ R. Kraczkowski, *op.cit.*, s. 139.

⁸⁵ A. Rakowska, *op.cit.*, s. 80.

⁸⁶ Zob. P.A. Tusiński, *op.cit.*, s. 280; R. Kraczkowski, *op.cit.*, s. 139.

⁸⁷ R. Kraczkowski, *op.cit.*, s. 163.

⁸⁸ L. Wyszczelski, *Armia w systemie demokratycznym*, Warszawa 1999, s. 25.

Na podstawie analizowanego rozporządzenia prezydent Rzeczypospolitej wydał dekret o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych⁸⁹. W dekrete tym prezydent powołał się na dwie podstawy prawne, tj. art. 46 Konstytucji, oraz rozporządzenie z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych. Dekret podpisany był przez prezydenta Rzeczypospolitej i ministra spraw wojskowych. Pomijając, że ustawa zasadnicza nie przewidywała delegacji do tworzenia kolejnych źródeł prawa o randze ustawy, powyższe przesłanki nie pozwalają zakwalifikować omawianego dekretu jako rozporządzenia z mocą ustawy. Należy stwierdzić za Lechem Mażewskim, że dekret ten był aktem normatywnym, ale o zakresie przedmiotowym innym niż ustawa, wyposażony był we właściwą ustawie moc prawną, chociaż nie było to jasno rozstrzygnięte⁹⁰, wydawany rzeczywiście przez inny organ państwa niż parlament, ale wcale nie pod warunkami i w granicach, które czynią z niego podrzędną w stosunku do ustawy formę stanowienia norm o charakterze ustawowym⁹¹.

Abstrahując od formy prawnej analizowanego dekretu, należy stwierdzić, że stanowił on rozwinięcie art. 46 Konstytucji i określił *explicite* charakter zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi, ustanowił wzajemne relacje naczelnych władz wojskowych, a także powołał do życia generalnego inspektora sił zbrojnych. Zgodnie z artykułem 1 analizowanego dekretu: „Prezydent Rzeczypospolitej, jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych Państwa sprawuje nad nimi dowództwo przez Ministra Spraw Wojskowych”. Zgodnie z dekretem prezydent Rzeczypospolitej jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych sprawował dowództwo przez ministra spraw wojskowych, który bezpośrednio dowodził siłami zbrojnymi w czasie pokoju, kierował admini-

⁸⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (Dz.U. 1926 Nr 79, poz. 445).

⁹⁰ Wacław Komarnicki stwierdzał, że dekrety wydawane na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 sierpnia 1926 r. nie posiadały mocy ustawodawczej. Zob. W. Komarnicki, op.cit., s. 230. Z kolei Maciej Starzewski prezentował odmienny pogląd, ostając przy stanowisku, że dekrety te posiadały moc ustawodawczą. Zob. M. Starzewski, *Z zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3, s. 375 i n.

⁹¹ L. Mażewski, *Bezpieczeństw publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 79.

stracą wojskową oraz ponosił odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za swoją działalność⁹². Uwydatniona w dekreście kwestia odpowiedzialności ministra stanowiła oczywistą powtórkę postanowień Konstytucji. Jak już wcześniej wspomniano, prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych mógł wydawać dekryty we wszystkich sprawach dotyczących armii, za wyjątkiem tych, które wymagały „załatwienia ustawodawczego”. Ustawa zasadnicza terminem „najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa” posługuje się wyłącznie w artykule 46. Przyjmując, że pojęcie zwierzchnictwa sił zbrojnych rozciąga się na wszelkie sprawy związane z wojskiem, uznać należy, że dekryty prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych nie mogły być wydawane tylko wobec spraw zastrzeżonych w Konstytucji dla ustawy. Zgodnie z Konstytucją były to sprawy dotyczące: stanu liczebnego wojska i zezwalania na coroczny pobór rekruta (art. 5), obsadzania urzędów wojskowych przez prezydenta Rzeczypospolitej (art. 45 ust. 1), organizacji sądów wojskowych, ich właściwości, toku postępowania oraz praw i obowiązków członków sądów wojskowych (art. 85), rodzaju i sposobu oraz porządku i czasu trwania służby wojskowej, a także zwolnienia od obowiązku służby wojskowej oraz wszelkich świadczeń na cele wojskowe (art. 91), określenia wyjątków wobec zasad określonych w artykułach 122 i 123. Jednak wobec tych spraw prezydent mógł wydać na podstawie ustawy o pełnomocnictwach z dnia 2 sierpnia 1926 rozporządzenia z mocą ustawy, tak jak miało to miejsce wobec uregulowania stanów nadzwyczajnych⁹³. Na tej podstawie można uznać, że prezydent uprawniony był do uregulowania wszelkich spraw dotyczących armii i bezpieczeństwa państwa.

Kompetencje nominacyjne prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych sprowadzały się do mianowania i zwalniania na podstawie uchwały Rady Ministrów, powziętej na wniosek ministra spraw wojskowych: generalnego inspektora sił zbrojnych, podsekretarzy stanu (wiceministrów) Ministerstwa Spraw Wojskowych i szefa Sztabu Generalnego. Z kolei na wniosek ministra spraw wojskowych prezydent mianował na stanowiska dowódców dy-

⁹² P. Stawecki, *Organizacja naczelných władz wojskowych według Marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 4, s. 39.

⁹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym (Dz.U. 1928 Nr 8, poz. 54); Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1928 Nr 32, poz. 307).

wizji, równorzędnych i wyższych. Osobiście uważam, że określenie urzędów wojskowych obsadzanych przez prezydenta na podstawie dekretu było niezgodne z rozporządzeniem o wydawaniu dekretów z dnia 6 sierpnia 1926 r., gdyż na mocy artykułu 45 ust. 1 Konstytucji określenie urzędów wojskowych obsadzanych przez prezydenta było zastrzeżone dla ustaw. Natomiast na podstawie przywołanego rozporządzenia prezydent mógł wydawać dekrety w sprawach „niezastrzeżonych w Konstytucji dla władzy ustawodawczej”. W myśl postanowień dekretu prezydent miał także prawo na wniosek ministra spraw wojskowych nadawania stopni oficerskich, jednak to uprawnienie prezydent już posiadał od 1922 r. na podstawie ustawy o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów wojsk polskich. Katalog urzędów wojskowych obsadzanych przez prezydenta należy uznać jako *numerus clausus*, gdyż zgodnie z art. 2 na stanowiska wojskowe niezastrzeżone prezydentowi mianował minister spraw wojskowych bądź osoba przez niego upoważniona, z tym zastrzeżeniem, że wnioski co do obsady stanowisk dowódców pułków i wyższych minister spraw wojskowych zobowiązany był uzgadniać z generalnym inspektorem sił zbrojnych.

Postanowienie artykułu 46 ustawy zasadniczej, iż prezydent na wypadek wojny – na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez ministra spraw wojskowych – mianuje naczelnego wodza, znalazło swój wyraz w art. 3 dekretu⁹⁴. Mianowicie artykuł ten ustanowił generalnego inspektora, który był generałem przewidzianym na naczelnego wodza. Był on stałym zastępcą ministra spraw wojskowych we wszystkich sprawach dotyczących przygotowania sił zbrojnych i państwa do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego. Generalnemu inspektorowi podporządkowano szefa Sztabu Generalnego, Sztab Generalny oraz inspektorów poszczególnych armii. Generalny inspektor opracowywał i kontrolował wszystkie prace mobilizacyjne i operacyjne mające na celu przygotowanie Rzeczypospolitej do obrony na wypadek wojny. Do szczegółowych jego zadań należało: przeprowadzanie studiów nad działaniami wojennymi i przygotowanie planów wojny, przysposobienie wyższych dowódców do zadań wojennych, ustalanie wytycznych wyszkolenia sił zbrojnych, stawianie postulatów w sprawach organizacji, dyslokacji, uzbrojenia i wyposażenia materiałowego armii, przemysłu zbrojeniowe-

⁹⁴ Por. P. Stawecki, op.cit., s.48.

go, fortyfikacji oraz budżetu, a także opiniowanie oficerów od dowódców pułków wzwyż oraz wnioskowanie co do obsady tych stanowisk⁹⁵. Generalny inspektor odpowiedzialny był za wytyczanie strategii bezpieczeństwa państwa – co wcześniej leżało w gestii Rady Wojennej i Ścisłej Rady Wojennej, które uległy rozwiązaniu, gdyż na koniec omawianego aktu zawarta była klauzula derogacyjna, w myśl której uchyleniu uległ dekret Naczelnego Wodza z 1921 r. o organizacji najwyższych władz wojskowych.

W literaturze przedmiotu zwracano uwagę na nieścisłości dekretu polegające na nieprecyzyjnym określeniu pozycji generalnego inspektora oraz jego relacji z ministrem spraw wojskowych. Generalny inspektor, nieprzewidziany w ustawie zasadniczej i konstytucyjnie nieodpowiedzialny, w wielu sprawach miał faktycznie większe uprawnienia niż sam minister, chociaż formalnie generalny inspektor był jego zastępcą⁹⁶. Ponadto w myśl postanowień art. 56 ust. 2 Konstytucji minister ponosił odpowiedzialność za działalność podległych mu organów, czyli również za działalność generalnego inspektora, którego odpowiedzialność ograniczona była do odpowiedzialności karnej i cywilnej. Do tego wyłączenie z bezpośredniej podległości ministra spraw wojskowych Sztabu Generalnego i jego podporządkowanie generalnemu inspektorowi oznaczało, iż ten pierwszy sprowadzony został niemal wyłącznie do administrowania armią w czasie pokoju, mając poważnie ograniczony wpływ na przygotowanie wojska do wojny⁹⁷. Jednak w latach 1926–1935 podporządkowanie generalnego inspektora ministrowi spraw wojskowych miało znaczenie tylko formalne, gdyż w rzeczywistości obie funkcje sprawował Józef Piłsudski, co w mojej ocenie stanowiło naruszenie zasady *incompatibilitas* wyrażonej w art. 61 Konstytucji, zgodnie z którą ministrowie nie mogli piastować żadnego innego urzędu.

Omawiany dekret zapowiadał utworzenie kolegiального organu – Komitetu Obrony Państwa, który został ustanowiony na mocy rozporządze-

⁹⁵ A. Orzechowska, *Polskie ustawodawstwo wojskowe w świetle akt grupy zespołów Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych z lat 1926–1939*, „Rocznik Archiwalno-Historyczny Centralnego Archiwum Wojskowego” 2009, nr 2/31, s. 56.

⁹⁶ P. Stawecki, *Z badań...*, s. 207.

⁹⁷ L. Wyszczelski, *Wojsko Piłsudskiego. Wojsko Polskie w latach 1926–1935*, Warszawa 2005, s. 34; A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 96.

nia z dnia 25 października 1926 r.⁹⁸ Było to rozporządzenie z mocą ustawy i spełniało wszystkie przesłanki warunkujące jego ważność. Przewodniczącym Komitetu był prezydent, a w jego skład wchodził: prezes Rady Ministrów jako zastępca przewodniczącego, minister spraw wojskowych, minister spraw wewnętrznych, minister spraw zagranicznych, minister skarbu oraz generalny inspektor sił zbrojnych. W przypadkach szczególnej wagi prezydent na wniosek Rady Ministrów miał prawo powoływania do Komitetu również innych osób. Posiedzenia Komitetu mogły być zwoływane przez prezydenta albo na wniosek prezesa Rady Ministrów, ministra spraw wojskowych lub generalnego inspektora sił zbrojnych. Do kompetencji Komitetu należało „rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony Państwa oraz opracowywanie wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania sił Państwa”, co realizować miał poprzez opracowywanie wniosków dla Rady Ministrów dotyczących ogólnego programu prac w zakresie przygotowania obrony oraz projektów ustaw w sprawach dotyczących obrony państwa. Należy zaznaczyć, że szczególną pozycję w Komitecie posiadał nie przewodniczący (prezydent RP), a generalny inspektor sił zbrojnych, bowiem bez wysłuchania jego opinii Komitet nie mógł powziąć uchwały. Znamiennym było to, że Komitet w swojej dziesięcioletniej działalności obradował tylko jeden raz. Miało to miejsce dnia 23 listopada 1926 r., a posiedzenie dotyczyło przeglądu międzynarodowego położenia Polski⁹⁹. Z tego powodu należy uznać Komitet Obrony Państwa jako instytucję fasadową.

W latach 1926–1935 prezydent Rzeczypospolitej poza dekretem z dnia 6 sierpnia 1926 r. wydał jeszcze dwa dekrety w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa. Pierwszy wydany w dniu 30 kwietnia 1929 r.¹⁰⁰ wprowadził zmianę nomenklatury wojskowej, która polegała na zmianie nazwy Sztabu Generalnego na Sztab Główny, co jeszcze bardziej uwidaczniało jego zależność od generalnego inspektora sił zbrojnych. Drugi dekret z za-

⁹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz.U. 1926 Nr 108, poz. 633).

⁹⁹ Zob. P. Stawecki, *Protokół pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, „Kwartalnik Historyczny” 1989, nr 3, s. 76–85.

¹⁰⁰ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 kwietnia 1929 r. o wprowadzeniu zmian w dekrete Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (Dz.U. 1929 Nr 32, poz. 303).

kresu najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych z dnia 12 grudnia 1930 r.¹⁰¹ określił zadania żandarmerii¹⁰².

Warto pokreślić, że praktyka ustrojowa znacznie różniła się z rzeczywistością normatywną ustaloną w konstytucji, rozporządzeniach i dekretach prezydenta. Prezydent Ignacy Mościcki podobnie jak w innych sprawach, także również wobec zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi pozostawał bierny i nie odgrywał samodzielnej roli, sygnując swoim nazwiskiem posunięcia Piłsudskiego. Nad wyraz daleko posunięta lojalność prezydenta wobec Piłsudskiego powodowała, że stał się czynnikiem niesamodzielnym politycznie, a w szczególności w sprawach wojskowych, co widoczne było wiosną 1931 r., gdy aktywność polityczna Marszałka spadła, jednak w kwestiach wojskowych pozostawał nadal jedynym decydentem. Najlepszy przykład stosunków panujących pomiędzy zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa a Józefem Piłsudskim, ministrem spraw wojskowych, zobrazował sam Ignacy Mościcki w swoich pamiętnikach: „[...] Jako Najwyższy Zwierzchnik Sił Zbrojnych podpisywałem wszelkie akty wojskowe Piłsudskiego bez najmniejszych zastrzeżeń. I chociaż w sprawach wojskowych wytworzył się stosunek, przy którym Piłsudski mógł wszelkie decyzje pobierać samoistnie, to jednak podkreślał zawsze wobec wyższych czynników wojskowych zależność swoją w decyzjach wojskowych od prezydenta. Poza tym przy każdej sposobności wpływał w wojsku na wytworzenie należytego stosunku do prezydenta, jako zwierzchnika najwyższego. Premiera natomiast wraz z rządem odsunął od jakiegokolwiek ingerencji w sprawy personalne i ogólnoadministracyjne wojska, pozostawiając im oraz izbom ustawodawczym wpływ na ustalenie budżetu wojskowego i kontyngentu rekruta”¹⁰³. Stan ten powodował niejako kontynuację ograniczenia kompetencji prezydenta RP sprzed 1926 r., jednak wówczas ograniczenie było spowodowane brakiem regulacji normatywnej (stanowiący istotny konflikt polityczny), a prezydent Stanisław Wojciechowski nie akceptował takiego stanu i jednocześnie podejmował kroki w celu zapobieżenia takiej sytuacji. Natomiast po 1926 r. wyłącznie

¹⁰¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 grudnia 1930 r. o żandarmerii (Dz.U. 1931 Nr 2, poz. 6).

¹⁰² Zob. T. Böhm, *Żandarmeria w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawniczy” 1990, nr 1; J. Suliński, *Żandarmeria (II)*, „Wojsko i Wychowanie” 1996, nr 2.

¹⁰³ I. Mościcki, *Wspomnienia, Niepodległość*, t. 6, Londyn 1958, s. 197 i n.

bierność Ignacego Mościckiego w dziedzinie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi spowodowała taki obrót spraw. Warto również odnotować, że wydane rozporządzenia w zakresie wydawania dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych i utworzeniu Komitetu Obrony Państwa oraz sam dekret o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi powstały pod dyktando Józefa Piłsudskiego.

IV.

Kierunek rozwiązań instytucjonalnych w Konstytucji marcowej określających pozycję prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako zwierzchnika sił zbrojnych państwa wyznaczyło wiele przesłanek, poczynając od przyjęcia ustroju parlamentarno-gabinetowego z dominacją legislatywy, zakresu aktów rządowych prezydenta objętych kontrasygnatą, na nieufności stronnictw prawicowych do Józefa Piłsudskiego skończywszy.

Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych realizował swoje konstytucyjne i ustawowe uprawnienia z ministrem spraw wojskowych, który kontrasygnował każdy akt rządowy prezydenta. Formalnie prezydent był zwierzchnikiem sił zbrojnych, a faktycznie minister spraw wojskowych kierował działalnością armii, wobec którego uprawnienia prezydenta ograniczały się do mianowania zgodnie z wnioskiem premiera. Instytucja kontrasygnaty ograniczała prezydenta w korzystaniu z przyznanых mu kompetencji w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwem państwa, uzależniała go od gabinetu oraz powodowała przeniesienie inicjatywy w zakresie wydawania aktów rządowych, jak i decyzji co do ich treści, z rąk prezydenta w ręce gabinetu, pośrednio zaś – w ręce partii dominującej w Sejmie¹⁰⁴.

Po uchwaleniu noweli sierpniowej prezydent uprawniony do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy uregulował organizację naczelných władz wojskowych. Niekonstytucyjne rozporządzenie z dnia 25 października 1926 r. wiązało bezpośrednio prezydenta z wojskiem i umożliwiło mu bezpośredni wgląd w sprawy sił zbrojnych i przygotowania państwa na wypadek wojny. Na podstawie tego rozporządzenia prezydent mógł wydawać dekryty w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych kontrasygnowane tylko

¹⁰⁴ A. Deryng, op.cit., s. 57.

przez ministra spraw wojskowych. W oparciu o niekonstytucyjne akty przyjęto, iż prezydent jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych sprawował nad nimi dowództwo przez ministra spraw wojskowych, który bezpośrednio nimi dowodził, a także określono urzędy wojskowe obsadzone przez głowę państwa. Jednak prezydent uprawnienia te realizował w zgodzie z wytycznymi ministra spraw wojskowych – Józefa Piłsudskiego. W szczególności działalność prezydenta Rzeczypospolitej i ministra spraw wojskowych w latach 1926–1935 ujawniła istotny rozdźwięk między przepisami konstytucyjnymi a praktyką ustrojową. Józef Piłsudski jako minister spraw wojskowych i generalny inspektor sił zbrojnych podejmował najważniejsze decyzje państwowe, w szczególności dotyczące sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa. Jego dyrektywom i poleceniom podporządkowany był wybrany w 1926 r. prezydent Ignacy Mościcki.

Literatura

- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1983.
- Berezowski C., *O mocy obowiązującej rozporządzeń z mocą ustawy*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 12.
- Böhm T., *Żandarmeria w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawniczy” 1990, nr 1.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Cieplewicz M., *Wojsko polskie w latach 1921–1926. Organizacja, wyposażenie, wyszkolenie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998.
- Czapiński W., *Uchylenie przez Sejm rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 8.
- Deryng A., *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990.
- Jastrzębski R., *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Jaworski W.L., *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.
- Kaczmarzyk-Witecka M., *Pozycja Głowy Państwa w świetle polskich konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Administracyjno-Prawnego Akademii Polonijnej” 2003, nr 1.
- Klajnerman I., *Rozporządzenia z mocą ustawy a konstytucja*, „Palestra” 1926, nr 8.

- Komarnicki W., *O zmianie konstytucji polskiej*, Wilno 1927.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008.
- Kraczkowski R., *Rozporządzenie prezydenta z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007.
- Kutrzeba T., *Prawnopaństwowe stanowisko wodza naczelnego w czasie wojny*, „Bellona” 1924, r. VII, Tom XIII.
- Lisowski Z., *Dwie opinie w sprawie rozporządzeń Prezydenta (art. 44 Konstytucji)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 3.
- Marszałek A.P., *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Muszalski E., *Uwagi o ustawie zmieniającej i uzupełniającej konstytucję*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 43.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947.
- Opieliński L., *Użycie siły zbrojnej a art. 123 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, „Przegląd Administracyjny” 1922, z. 7 i 8.
- Pawluczuk Z., *Konspirator i prezydent. Rzecz o Stanisławie Wojciechowskim*, Lublin 1993.
- Peretiatkowicz A., *Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych. Prawo konstytucyjne za 1926 r. Przegląd prawodawstwa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, z. II.
- Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Schwonek M., *Początek sporu o kształt najwyższych władz wojskowych II Rzeczypospolitej w świetle protokołów Rady Wojennej z 1920 r.*, „Przegląd Historyczny” 1993, z. 1.
- Sitnicki Z., *Najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych w świetle przepisów ustrojowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1931, nr 1.
- Starzewski M., *Z zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3.
- Stawecki P., *Polityka wojskowa Polski 1921–1926*, Warszawa 1981.
- Stawecki P., *Protokół pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, „Kwartalnik Historyczny” 1989, nr 3.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999.
- Stawecki P., *Z badań nad dyscypliną, przestępczością i moralnością wojska Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2000.
- Stawecki P., *Z dziejów wojskowości Drugiej Rzeczypospolitej*, Pułtusk 2001.

- Suliński J., *Żandarmeria (II)*, „Wojsko i Wychowanie” 1996, nr 2.
- Tarnowski J., *Projekt nowej ustawy konstytucyjnej (z komentarzem)*, Kraków 1928.
- Tusiński P.A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Witkowski Z., Naworski Z., *Kompetencje głowy państwa w zakresie mianowania na stanowiska państwowe w II Rzeczypospolitej Polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem obsady stanowisk sędziowskich)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
- Woszczyński B., *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1923 r.*, „Wojskowych Przegląd Historyczny” 1969, nr 3/4.
- Zalewski J., *Bezpieczeństwo polityczne Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane problemy*, Warszawa–Bełchatów 2012.
- Zamkowski W., *Sejm najwyższy organ władzy zwierzchniej narodu*, Warszawa 1956.
- Żak A.Cz., *Naczelne władze wojskowe 1918–1923*, [w:] *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918–1921 w materiałach Centralnego Archiwum Wojskowego*, red. idem, Warszawa 2008.