



*Relacje cywilno-wojskowe jako podstawowy problem ustrojowy w okresie obowiązywania konstytucji marcowej**

Abstract

Civil-military Relations as a Fundamental Constitutional Problem during the Period of the March Constitution of 1921

The aim of this article is to analyze civil-military relations during the period of the Constitution of the Republic of Poland of March 17, 1921, taking into account its normative aspects and constitutional practice. In particular, it attempts to answer the question of whether the March Constitution recognized the principle of civilian control over the armed forces, and, if so, what its actual implementation was like. The author discusses the following issues: the shape of civil-military relations during the so-called provisional constitution of 1918–1922; the tasks of the armed forces and the problem of their political neutrality; the regulations concerning the army contained in the March Constitution; the organization of the highest military authorities before and after 1926, and the scope of parliament's influence on military matters.

In conclusion, the author notes that the March Constitution contained elements of subordination of the armed forces to the authority of democratically legitimized state bodies. These included placing the army under the authority of the president, who could not also be commander in chief, and the assumption that the military could only be used to counter threats to internal security at the request of civilian authorities. However, these regulations were far too laconic and lacked comprehensiveness. Subconstitutional acts, in practice, excluded the army from the influence of the government and parliament, which enjoyed the highest degree of democratic legitimacy.

Keywords: civil control of the armed forces, political neutrality of the armed forces, March Constitution

Słowa kluczowe: cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi, neutralność polityczna sił zbrojnych, konstytucja marcowa

* Autor jest radcą prawnym.

1.

Problem poddania sił zbrojnych¹ cywilnej kontroli² towarzyszy instytucji państwa od początków jej istnienia. Zasada cywilnego zwierzchnictwa nad wojskiem nie doczekała się jednak do tej pory definicji legalnej ani powszechnie akceptowanej definicji doktrynalnej. O jej występowaniu w warunkach państwa możemy mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z podporządkowaniem całości sił zbrojnych, ich poszczególnych części, jak również wszystkich żołnierzy z osobna demokratycznie legitymizowanym, konstytucyjnym organom państwowym mającym charakter cywilny, zarówno w kwestii ich składu, jak i funkcjonowania poza strukturą armii. Wyrazem takiej podległości wojska musi być jednocześnie kierowanie jego sprawami przez polityków posiadających wyżej wskazane przymioty³. Istotnym elementem reguły demokratycznej kontroli nad armią jest przy tym zagwarantowanie neutralności politycznej tej formacji w dwóch aspektach, to jest materialnym i formalnym. Pierwszy z nich oznacza zakaz uzewnętrzniania postaw i ocen politycznych czy też uczestniczenia w bieżącym życiu politycznym przez siły zbrojne jako całość, ich części, jak i pojedynczych żołnierzy w służbie czynnej. Z kolei formalny aspekt apartyjności armii stanowią ograniczenia wybranych praw i wolności politycznych oraz osobistych żołnierzy w służbie czynnej⁴.

Zarówno bezpośredni uczestnicy tamtych wydarzeń⁵, jak również późniejsi badacze⁶ słusznie podnosili, że organizacja najwyższych władz wojskowych⁷ była najbardziej kontrowersyjną sprawą pierwszych ośmiu lat odrodzonej w 1918 r. państwowości polskiej. W jej ramach należy zaś umieścić zagadnienie zakresu podległości armii względem demokratycznie legitymizowanych czynników cywilnych. Nie straciło ono zresztą w żadnej mierze na znaczeniu także po zamachu majowym, gdyż był to ten problem ustrojowy, któremu najwięcej uwagi poświęcał Józef Piłsudski. Celem niniejszej pracy jest analiza relacji cywilno-wojskowych w okresie obowiązywania pierwszej pełnej ustawy zasadniczej Drugiej Rzeczypospolitej, to jest ustawy z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁸, z uwzględnieniem warstwy normatywnej,

¹ Pomimo braku całkowitej tożsamości znaczeniowej pojęcia: „armia”, „siły zbrojne” i „wojsko” są w niniejszym artykule stosowane zamiennie.

² Należy wyjaśnić, że termin „cywilna kontrola” wywodzi się od anglojęzycznego sformułowania *civil control*. Słowo *civil* zaś w pierwszej kolejności tłumaczymy jako „obywatelski”, a dopiero później jako „cywilny”. Z kolei pojęcie *control* oznacza przede wszystkim „władzę”, „zwierzchnictwo” czy też „kierownictwo” (Stanisławski, *Wielki słownik*, 128, 164). Tym samym nie należy utożsamiać omawianej zasady z kontrolą w rozumieniu polskiego prawa publicznego.

³ Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo*, 20.

⁴ Por. też Sarnecki, „Uwagi”, 635.

⁵ Sikorski, „Podstawy organizacji”, 438.

⁶ Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, 140.

⁷ Zwracając uwagę na zróżnicowany sposób interpretacji, Piotr Krzysztof Marszałek uznaje, że: „najwyższymi lub naczelnymi władzami wojskowymi, w znaczeniu ustrojowym, nazywać będziemy system organów władzy publicznej wyposażonych w prawnie usankcjonowane kompetencje w zakresie tworzenia, organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych państwa oraz podejmowania rozstrzygnięć w zakresie przygotowań obronnych i kierowania obroną w przypadku zagrożenia wojennego, a określonych w konstytucji i innych najwyższych ustrojowych aktach normatywnych”. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, 39.

⁸ Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.

a także praktyki ustrojowej. Stawiam jednocześnie tezę badawczą, że twórcy konstytucji marcowej zmierzali do dokonania rozdziału władzy cywilnej i wojskowej, umieszczając w jej tekście pewne rozwiązania charakterystyczne dla demokratycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Jednak rzeczywista realizacja zasady cywilnej kontroli nad armią okazała się niemożliwa z powodów zarówno o charakterze prawnym, jak i wojskowo-politycznym. W zamiarze weryfikacji prawidłowości postawionej tezy analizie poddane zostaną warunki, których spełnienie jest konieczne do posiadania przez państwo efektywnej cywilnej kontroli nad wojskiem. Przedmiotem rozważań będą kolejno: organizacja najwyższych władz wojskowych w okresie poprzedzającym uchwalenie ustawy zasadniczej z 1921 r.; spór o cywilną kontrolę nad wojskiem w Sejmie Ustawodawczym; problemy ujęcia zasady demokratycznego zwierzchnictwa nad wojskiem, zdefiniowania zadań sił zbrojnych, a także zasady neutralności politycznej tej formacji na poziomie ustawy zasadniczej; poddanie armii zwierzchnictwu prezydenta; podkonstytucyjne zasady organizacji najwyższych władz wojskowych do czasu zamachu majowego, a także po nim, jak również pozycja Sejmu i Senatu w materii militarnej.

Podstawowymi metodami pracy badawczej wykorzystanymi na potrzeby przygotowania niniejszej publikacji były: dogmatycznoprawna (formalna) oraz historyczna. Posłużono się również metodami: analityczną, prawnoporównawczą i systemową.

2.

Przegrana przez państwa centralne na frontach Wielkiej Wojny skłoniła utworzony pod ich prorektoratem organ, jakim była Rada Regencyjna, do wydania orędzia do narodu polskiego z 7 października 1918 r.⁹, w którym stwierdziła ona, że staje „na podstawie ogólnych zasad pokojowych, głoszonych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, a obecnie przyjętych przez świat cały, jako podstawa do urządzenia nowego współżycia narodów”, a dalej, że:

w stosunku do Polski zasady te prowadzą do utworzenia niepodległego państwa, obejmującego wszystkie ziemie polskie, z dostępem do morza, z polityczną i gospodarczą niezawisłością, jako też z terytorialną nienaruszalnością, co przez traktaty międzynarodowe zagwarantowane będzie.

Konsekwencją powyższego było wydanie przez ten podmiot najpierw dekretu z 12 października 1918 r. o objęciu przez Radę Regencyjną władzy zwierzchniej nad wojskiem¹⁰, który zawierał także tekst nowej formuły przysięgi żołnierskiej, a następnie dekretu z 27 października 1918 r. o przystąpieniu do tworzenia narodowej armii regularnej¹¹.

Władzę zwierzchnią nad wojskiem polskim wraz z godnością Naczelnego Dowódcy Rada Regencyjna przekazała swoim orędziem z 11 listopada 1918 r. brygadierowi

⁹ Dz.Pr.Kr.P. 1918 nr 12 poz. 23.

¹⁰ Dz.Pr.Kr.P. 1918 nr 13 poz. 26.

¹¹ Dz.Pr.Kr.P. 1918 nr 13 poz. 27.

Józefowi Piłsudskiemu¹². Praktyka szybko pokazała, że sprawowana przez Komendanta funkcja, wbrew oczekiwaniom Rady Regencyjnej, znacznie wykracza poza materię wojskową¹³. Wobec braku możliwości utrzymania stanu dwuwładzy w państwie Rada Regencyjna postanowiła rozwiązać się i przekazać Naczelnemu Dowódcy Wojsk Polskich pełnię władzy państwowej 14 listopada 1918 r.¹⁴ W konsekwencji możemy przyjąć, że początki odrodzonej po zaborach państwowości polskiej cechowały się połączeniem pełni władzy cywilnej i wojskowej w rękach Naczelnego Dowódcy, którego zakres uprawnień był nieograniczony¹⁵. Stan taki trwał od 14 listopada 1918 r. do 22 listopada 1918 r., to jest do wydania dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej¹⁶. Przedmiotowy akt prawny w ogóle nie wspominał o problematyce sił zbrojnych. Jednak najwyższą władzę Republiki Polskiej przyznano Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa w osobie Piłsudskiego (art. 1), jednocześnie nadal Naczelnemu Dowódcy Wojsk Polskich. Tym samym władza cywilna (dzielona z Radą Ministrów) i wojskowa wciąż miała być sprawowana przez tę samą osobę.

Prace nad tekstem małej konstytucji z 1919 r.¹⁷ uznaje się słusznie za początek permanentnego konfliktu dotyczącego organizacji najwyższych władz wojskowych, w tym zwłaszcza podległości sił zbrojnych demokratycznie legitymizowanym czynnikom cywilnym¹⁸. W przededniu uchwalenia tego aktu prawnego, a więc 19 lutego 1919 r., na posiedzeniu Konwentu Seniorów Sejmu Ustawodawczego przyjęto jakże symptomatyczny wniosek: „Z uwagi na anormalny stan, jaki wytwarza łączenie w rękach jednej osoby najwyższej władzy wojskowej i cywilnej, zgodzono się, że taki stan winien trwać możliwie krótko”¹⁹. Wyrazem takiego stanowiska było uczynienie z Naczelnika Państwa już „tylko” przedstawiciela państwa i najwyższego wykonawcy uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych w art. II ust. 2 uchwały Sejmu z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Właśnie ów termin „wykonawca” zdawał się najbardziej razić Naczelnika²⁰, który wynegocjował, żeby na wspomnianym już posiedzeniu Konwentu Seniorów Sejmu Ustawodawczego z 19 lutego 1919 r. przyjęto dodatkowy protokół do małej konstytucji, nieopublikowany w „Dzienniku Praw”, w którym stwierdzono, że decyzje wojskowe Piłsudskiego nie podlegają kontroli izby²¹.

Naczelnik Państwa nie pozwolił podporządkować sobie parlamentowi. Lakoniczność małej konstytucji, w połączeniu z zupełnym brakiem określenia w niej kompetencji Naczelnego Wodza, spowodowała praktyczne trudności w stosowaniu jej postanowień, zwłaszcza w zakresie dowództwa wojskowego, na przykład mianowania oficerów, wydawania regulaminów wojskowych czy też zarządzeń natury strategicznej. Miało to fundamentalne znaczenie z uwagi na toczoną przez państwo wojnę. W rezultacie, z uwagi

¹² Dz.Pr.P.P. 1918 nr 17 poz. 38.

¹³ Wołpiuk, „Naczelnik Państwa”, 24.

¹⁴ Dz.Pr.P.P. 1918 nr 17 poz. 39.

¹⁵ Nowak, *Kompetencje głowy państwa*, 17.

¹⁶ Dz.Pr.P.P. 1918 nr 17 poz. 41.

¹⁷ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226.

¹⁸ Stawecki, *Konstytucje Polski*, 28.

¹⁹ Cyt. za Pietrzak, *Rządy parlamentarne*, 45.

²⁰ Konopczyński, *Piłsudski a Polska*, 111.

²¹ AAN Sejmu RP, sygn. 16.

na konieczność jednolitości w zarządzeniach wojskowych, rozszerzając interpretowano kompetencje Naczelnika Państwa w materii wojskowej z art. II uchwały lutowej. Przykładowo nominacje wojskowe uzależniono całkowicie od niego²². Różne akty wojskowe wydawano w formie dekretów Naczelnego Wodza bez kontrasygnaty ministra²³, a następnie publikowano w „Dzienniku Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych”²⁴. Naczelnik Państwa planował przy tym swoje działania często z wyłączeniem udziału, a nawet wiedzy Sztabu Generalnego i rządu – z pomocą zaufanych oficerów²⁵. Dodać do tego należy bardzo szerokie kompetencje posiadane przez Piłsudskiego na mocy prawa międzynarodowego, jako Naczelnego Dowódcy, na ziemiach wschodnich okupowanych przez armię polską.

Władza Marszałka²⁶ w zakresie spraw wojskowych została realnie ograniczona tylko w okresie funkcjonowania Rady Obrony Państwa utworzonej ma mocy ustawy z 1 lipca 1920 r.²⁷ i działającej do 1 października 1920 r. Ten nadzwyczajny, tymczasowy i kolegialny organ, w którym dominowali posłowie (10), powołany został na skutek katastrofalnej sytuacji wojennej, w której znalazła się Polska przy wydatnym udziale Piłsudskiego. Rada została uprawniona do decydowania we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz z zawarciem pokoju, a także wydawania w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń (art. 3). Status Naczelnego Wodza Piłsudski utracił z kolei dopiero w wyniku zakończenia wojny polsko-bolszewickiej na mocy traktatu ryskiego z 18 marca 1921 r.²⁸ Trzeba jednak przyznać, że nawet mimo to Komendant potrafił utrzymać odrębność urzędu Naczelnika Państwa w systemie organów państwa aż do 14 grudnia 1922 r. (złożenie urzędu na ręce prezydenta Gabriela Narutowicza), dominując wyraźnie w materii militarnej i powodując, że w tak zwanym okresie przejściowym (1918–1922) nie mieliśmy w praktyce do czynienia z funkcjonowaniem efektywnych mechanizmów cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w odrodzonej Polsce. Sytuacja ta miała mocno rezonować na etapie debaty poprzedzającej uchwalenie konstytucji marcowej²⁹.

²² Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, 71.

²³ Artykuł II ust. 5 małej konstytucji z 1919 r. stanowił, że: „Każdy akt państwowy naczelnika państwa wymaga podpisu odnośnego ministra”.

²⁴ Ciświcki, *O Naczelniku Państwa*, 35.

²⁵ Konopczyński, *Piłsudski a Polska*, 127.

²⁶ Nawiasem mówiąc, stopień „Pierwszego Marszałka Polski” został nadany Piłsudskiemu w sposób wysoce wątpliwy prawnie. Nie nastąpiło to bowiem na mocy decyzji Sejmu, lecz w drodze rozkazu Ogólnej Komisji Weryfikacyjnej (powołanej zresztą dekretem Naczelnego Wodza z 18 lutego 1920 r.) z 19 marca 1920 r., pozbawionej choćby upoważnienia sejmowego do takiego działania. Szerzej w: Ciświcki, *O Naczelniku Państwa*, 36–40.

²⁷ Dz.U.1920 nr 53 poz. 327.

²⁸ Dz.U. 1921 nr 49 poz. 300.

²⁹ Pełen zbiór projektów rozwiązań konstytucyjnych z lat 1918–1920: zob. Jabłonowski, Jakubowski, Jajecznik, *Ku Rzeczpospolitej demokratycznej*, 301–527.

3.

Szczegółowe omówienie sporu o cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi w okresie prac ustrojodawczych poprzedzających uchwalenie konstytucji z 1921 r. wykracza poza zakres przedmiotowy niniejszego opracowania. Odnotować przy tym należy, że problem ten stanowił istotne i zarazem kontrowersyjne zagadnienie.

Szukając genezy ostatecznie przyjętych rozwiązań konstytucyjnych w zakresie organizacji najwyższych władz wojskowych, warto zwrócić uwagę w szczególności na efekty ponadrocznych prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, zakończonych 12 czerwca 1920 r. przygotowaniem sprawozdania, którego uzupełnienie stanowił jednolity tekst projektu konstytucji uwzględniający uwagi wszystkich klubów (ujęte jako tzw. wnioski mniejszości)³⁰. Kluczowemu z punktu widzenia celów pracy artykułowi 47 nadano w nim następujące brzmienie:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa. Sprawę dowództwa wojskowego i kierownictwa operacjami wojennymi na wypadek wojny ustala Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek rządu, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego, odpowiada przed Sejmem³¹.

Analiza wniosków mniejszości do artykułu 47 pokazuje, że na forum Komisji Konstytucyjnej ścierały się trzy poglądy na omawianą tutaj kwestię. Pierwszy, idący najdalej, nie tylko widział prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych, lecz także oddawał mu naczelne dowództwo operacyjne w czasie wojny i pokoju (Narodowa Partia Robotnicza, Polska Partia Socjalistyczna, Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”). Drugi pogląd z kolei, idący w przeciwnym kierunku, uznawał zwierzchnictwo głowy państwa nad siłami zbrojnymi, ale odmawiał jej naczelnego dowodzenia podczas konfliktu zbrojnego (Związek Ludowo-Narodowy). Trzeci wreszcie, pośredni i kompromisowy, dawał prezydentowi ograniczoną swobodę decydowania w sprawie dowodzenia (również Polska Partia Socjalistyczna oraz PSL „Wyzwolenie”)³². Powyższe stanowiska znalazły później potwierdzenie w debatach toczonych na temat omawianej materii na forum Sejmu Ustawodawczego.

Za wyraźnym rozdzieleniem władzy cywilnej i wojskowej opowiadały się kluby prawicowe. Ich przedstawiciele zwracali uwagę między innymi na to, że: (1) prezydent będący politykiem, a jednocześnie mogący być naczelnym wodzem, wprowadziłby do armii element polityki, od której siły zbrojne powinny być wolne (poseł Stanisław Głabiński, Związek Ludowo-Narodowy)³³; (2) skutki łączenia w jednym ręku władzy cywilnej i wojskowej są negatywne, a wskazują na to wyraźnie doświadczenia wojny polsko-bolszewickiej (poseł Ignacy Góralski, Narodowe Zjednoczenie Ludowe)³⁴; (3) skupienie władzy cywilnej i wojskowej w jednym ręku jest nie do pogodzenia z za-

³⁰ Druk SU RP nr 1883.

³¹ Jabłonowski, Jakubowski, Jajecznic, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej*, 482.

³² *Ibid.*

³³ SSSU RP, łam CLXXV/3.

³⁴ SSSU RP, łam CLXXV/9.

sadą demokracji (poseł ks. Władysław Chrzanowski, Narodowo-Chrześcijański Klub Robotniczy)³⁵; (4) brak rozdzielenia władzy cywilnej i wojskowej ma negatywny wpływ na stan obronności państwa (poseł Adolf Świda, Klub Mieszczański)³⁶.

Stronnictwa centrowe i lewicowe zwracały z kolei uwagę między innymi na to, że: (1) jedność władzy cywilnej i wojskowej pozwoli uniknąć wielu konfliktów (poseł Bolesław Fichna, Narodowa Partia Robotnicza)³⁷; (2) względy polityczne nie mogą uniemożliwiać ludziom zdolnym zajmowania wszelkich stanowisk w państwie, w tym także łączenia urzędów cywilnych i wojskowych (poseł Mieczysław Niedziałkowski, Polska Partia Socjalistyczna)³⁸. Jako próbę kompromisu pomiędzy powyższymi stanowiskami podnoszono pomysł poddania aktów naczelnego wodza kontrasygnacie Ministra Spraw Wojskowych (poseł Jan Dębski, PSL „Piast”)³⁹.

Co istotne, dyskusje ustrojowe koncentrowały się na możliwości sprawowania przez prezydenta funkcji naczelnego wodza w czasie wojny, zupełnie zaś pomijano rozważania nad innymi elementami cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi.

4.

W literaturze przedmiotu można spotkać pogląd, zgodnie z którym w ustawie zasadniczej z 17 marca 1921 r. szczególną uwagę poświęcono problematyce bezpieczeństwa państwa⁴⁰. Jest to pogląd, z którym nie można się zgodzić w żadnym zakresie. Tytułem ilustracji: w konstytucji marcowej termin „bezpieczeństwo” pojawia się tylko cztery razy, z czego tylko raz w kontekście bezpieczeństwa państwa (preambuła). Pozostałe przypadki dotyczą kolejno: zapewnienia bezpieczeństwa dzieci w szkołach i zakładach wychowawczych (art. 117 ust. 1), a także czasowego zawieszenia praw obywatelskich (art. 124 ust. 1 i 2). Pojęcie „niepodległość” zostało wspomniane raz (preambuła), „suwerenność” zaś nie pojawia się wcale. Dla kontrastu, w aktualnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁴¹, uchwalonej w dużo spokojniejszym okresie, gdy idzie o zagrożenia dla bytu państwa polskiego, słowo „bezpieczeństwo” pojawia się aż czternaście razy (w tym dwanaście razy w kontekście szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa lub obywateli), termin „niepodległość” występuje pięć razy, „suwerenność” zaś trzy razy. Co istotne, twórcy konstytucji z 1921 r. nie zdecydowali się na poświęcenie siłom zbrojnym osobnego rozdziału. Inaczej niż miało to miejsce w Konstytucji 3 maja⁴², której rozdział XI nosił tytuł „Siła zbrojna narodowa”,

³⁵ SSSU RP, łam CLXXV/13.

³⁶ SSSU RP, łam CLXXV/16.

³⁷ SSSU RP, łam CLXXV/6 i nast.

³⁸ SSRU RP, łam CLXXV/22 i nast.

³⁹ SSSU RP, łam CLXXV/10.

⁴⁰ Jurgilewicz, Itrich-Drabarek, Misiuk, „Problem bezpieczeństwa”, 349.

⁴¹ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, ze zm.

⁴² Szaniecki, *Wybór źródeł*, 17–26.

oraz późniejszej konstytucji kwietniowej⁴³, której rozdział VIII poświęcono wyłącznie tej formacji.

Współcześnie za jeden z prawnych warunków⁴⁴ posiadania przez państwo efektywnej cywilnej i demokratycznej kontroli nad wojskiem uznaje się normatywizację stosowanej zasady na poziomie ustawy zasadniczej, wzorem chociażby artykuł 26 ust. 2 polskiej konstytucji z 1997 r. Konstytucja marcowa w żadnym swoim fragmencie nie zawierała takiej reguły wyrażonej *explicite*⁴⁵.

Kolejnym ważnym mechanizmem służącym zapewnieniu cywilnego zwierzchnictwa nad wojskiem jest precyzyjne zdefiniowanie zadań tej formacji, najlepiej na poziomie konstytucyjnym. Przy czym oczywiste jest, że historycznym pierwszym i do dziś podstawowym zadaniem sił zbrojnych jest ochrona państwa i narodu za pomocą środków militarnych przed zagrożeniami bezpieczeństwa zewnętrznego. Dużo bardziej skomplikowany jest problem wykorzystania armii do przeciwdziałania rozmaitym ryzykom związanym z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Jako że taka sytuacja rodzi ryzyko emancypacji wojska, a tym samym stanowi zagrożenie dla zasady podporządkowania jego czynnikom cywilnym, to dopuszczalność użycia sił zbrojnych powinna być zarezerwowana wyłącznie dla sytuacji *ultima ratio*, to znaczy, gdy uprzednio podjęte działania innych służb okażą się niewystarczające. O takim użyciu, zresztą jak w każdym innym przypadku, decydować powinny wyłącznie demokratycznie legitymizowane cywilne organy państwa.

Konstytucja marcowa jako jedyna pełna ustawa zasadnicza w historii Polski nie określała w ogóle zadań sił zbrojnych. Inaczej niż miało to miejsce kolejno w: Konstytucji 3 maja (rozdział XI), konstytucji kwietniowej (art. 61 ust. 1), Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁴⁶ (art. 6 w wersji pierwotnej) oraz konstytucji z 1997 r. (art. 26 ust. 1). Odnośnie do użycia wojska w artykule 123 konstytucji z 1921 r. czytamy, że: „Siła zbrojna może być użyta tylko na żądanie władzy cywilnej przy ścisłym zachowaniu ustaw do uśmierzenia rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko na mocy ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym”. Postanowienie to, regulujące zasady wykorzystania sił zbrojnych w stosunkach wewnętrznych, jest jedynym, w którym odniesiono się na poziomie ustawy zasadniczej do użycia wojska. Regulacja ta słusznie uznawana jest w literaturze przedmiotu za przejaw dążenia autorów konstytucji marcowej do zagwarantowania cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi⁴⁷.

Ustawa zasadnicza z 1921 r. nie wspominała wcale o zasadzie neutralności politycznej sił zbrojnych. Mając na uwadze formalny aspekt apartyjności armii, a więc ograniczenia wybranych praw i wolności politycznych oraz osobistych żołnierzy w służbie czynnej, należy zwrócić uwagę na treść jej artykułu 122, który stanowił,

⁴³ Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227.

⁴⁴ Szerzej na temat prawnych warunków, których spełnienie jest konieczne do posiadania przez państwo efektywnej cywilnej i demokratycznej kontroli nad wojskiem, zob. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo*, 29–52.

⁴⁵ W art. 26 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. czytamy, że: „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”.

⁴⁶ Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232.

⁴⁷ Witkowski, Szewczyk, „Stosunki cywilno-wojskowe”, 477; Stawecki, *Konstytucje Polski*, 35; Nowak, *Kompetencje głowy państwa*, 24.

że: „Postanowienia o prawach obywatelskich stosują się także do osób, należących do siły zbrojnej. Wyjątki od tej zasady określają osobne ustawy wojskowe”. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie był wybierany w wyborach powszechnych, lecz przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe (art. 39 ust. 1), konstytucja z 1921 r. zaś w ogóle nie odnosiła się do kwestii biernego prawa wyborczego na ten urząd⁴⁸ – nie wprowadzając tym samym żadnych ograniczeń w tym zakresie dotyczących żołnierzy. Zawierała z kolei regulacje dotyczące praw wyborczych żołnierzy w służbie czynnej do Sejmu i Senatu. Wymienieni wojskowi zostali pozbawieni prawa wybierania do obu izb parlamentu (art. 12 i 36), ale przyznano im wyraźnie prawo wybieralności („nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej” – art. 13 i 36). Jednocześnie w art. 8 ustawy z 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu⁴⁹ doprecyzowano, że: „Wojskowi w razie wyboru na posła zostają na czas trwania mandatu poselskiego przeniesieni w stan nieczynny ze zwolnieniem od wszelkiej zależności służbowej bez prawa noszenia munduru”. Analogicznego rozwiązania nie zawarto w ustawie z 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Senatu⁵⁰.

5.

Najbardziej symbolicznym wyrazem podporządkowania sił zbrojnych władzy cywilnej jest przyznanie jednemu z organów władzy wykonawczej przymiotu zwierzchnika lub naczelnego dowódcy armii. W zdecydowanej większości państw funkcja ta przynależna jest głowie państwa (monarchicznej lub republikańskiej)⁵¹.

W konstytucji marcowej *de facto* po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu pojawiła się wyraźnie sformułowana kategoria zwierzchnictwa nad armią połączona z instytucją głowy państwa w wersji republikańskiej, a więc z prezydenturą. Kluczowy w tej kwestii przepis ustawy zasadniczej z 1921 r. i zawarty w niej artykuł 46 ust. 1 miał się po czasie okazać najbardziej krytykowanym postanowieniem tego aktu prawnego. Stanowił on, że: „Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny”. Jak już wskazano, konstytucja marcowa nie ustanawiała żadnych ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego na urząd prezydencki, co oznacza, że mógł na niego zostać wybrany także wojskowy w służbie czynnej. Przy czym w jej artykule 53 zawarto regułę *incompatibilitas*. Zgodnie z brzmieniem tej regulacji: „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani należeć do składu Sejmu lub Senatu”. Tym samym uznać należy, że w przypadku wyboru żołnierza w służbie czynnej na urząd prezydenta, skutki tego faktu powinny być analogiczne do tych dotyczących wyboru na posła, to jest przeniesienie w stan nieczynny ze zwolnieniem od wszelkiej zależności służbowej bez prawa noszenia munduru.

⁴⁸ Por. też Szewczyk, „Recepcja modelu”, 11.

⁴⁹ Dz.U. 1922 nr 66 poz. 590.

⁵⁰ Dz.U. 1922 nr 66 poz. 591. Pełny zbiór aktów prawnych dotyczących prawa wyborczego II Rzeczypospolitej: zob. Sobczyk, Sokala, *Prawo wyborcze*.

⁵¹ Szewczyk, „Stosunek Prezydenta”, 28.

Instytucję prezydentury w konstytucji marcowej prawicowo-centrowa większość w Sejmie Ustawodawczym tworzyła „przeciwko” Piłsudskiemu, widząc w nim potencjalnego kandydata do urzędu głowy państwa. W przypadku treści artykułu 46 ust. 1 tego aktu prawnego istotna była również niska ocena zdolności dowódczych Komendanta, a także obiektywna ocena zachowania tego polityka i zarazem wojskowego w okresie prowizorium konstytucyjnego (opisana w części 2 niniejszego opracowania). Nie odwołano się jednocześnie do argumentu prawoporównawczego, gdyż akurat Konstytucja III Republiki Francuskiej z 1875 r., na której wzorowano się, kształtując model polskiej prezydentury, nie stanowiła o niemożności sprawowania przez prezydenta funkcji naczelnego wodza w czasie wojny⁵². Abstrahując od kontekstu politycznego, uznać należy, że brak woli ustrojodawcy do wyposażenia głowy państwa w kompetencje kierowniczo-dowódcze względem armii w czasie wojny, a tym samym przesądzenie o biernym charakterze zwierzchnictwa, było rozwiązaniem słusznym, popartym licznymi, racjonalnymi argumentami. Tymczasem głównie emocjonalny charakter miały argumenty podnoszone przez sympatyków Marszałka, lokujących się w ugrupowaniach lewicowych i ludowych, nietworzących wówczas jednolitej reprezentacji politycznej. Po pierwsze, konstytucja z 1921 r. nie zawierała żadnych wymogów formalnych stawianych kandydatom do prezydentury, także w zakresie kwalifikacji wojskowych. Tym samym prezydentem mogła być osoba cywilna, a nawet gdyby był nim żołnierz, to niekoniecznie musiałby on jednocześnie posiadać przymioty potrzebne do bycia naczelnym wodzem i prowadzenia operacji wojskowych⁵³. Po drugie, zwracano uwagę na doświadczenia Wielkiej Wojny i występującą w jej trakcie w niektórych państwach wojujących konieczność zmiany naczelnego wodza (*vide* kazus Francji). Gdyby naczelnym wodzem był prezydent, to z łatwością można sobie wyobrazić liczne trudności zarówno formalne, jak i praktyczne związane z odwołaniem ze stanowiska naczelnego wodza osoby łączącej obie funkcje⁵⁴. Po trzecie, akty rządowe prezydenta dla swojej ważności wymagały podwójnej kontrasygnaty – Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (art. 44 ust. 4 konstytucji marcowej). Akty naczelnego dowódcy będącego jednocześnie prezydentem również musiałyby być objęte opisaną procedurą, a byłoby to dalece nieracjonalne, gdyż prowadzenie operacji wojskowych w czasie wojny wymaga zarządzeń osobistych, nieraz bardzo szybkich i całkowicie tajnych⁵⁵. Po czwarte, w ustawie zasadniczej z 1921 r. ustanowiono zasadę politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa za czynności urzędowe (art. 51 ust. 1), podczas gdy naczelnny dowódca z oczywistych powodów taką odpowiedzialność powinien ponosić⁵⁶. Po piąte wreszcie i z punktu widzenia celu niniejszej pracy najważniejsze – treść art. 46 ust. 1 konstytucji marcowej była ważnym

⁵² Artykuł 3 ustawy o organizacji władz publicznych z 25 lutego 1875 r. stanowił, że Prezydent Republiki dysponuje siłami zbrojnymi oraz powołuje na wszystkie stanowiska wojskowe. Z kolei w art. 9 ustawy konstytucyjnej o stosunkach między władzami publicznymi z 16 lipca 1875 r. przewidziano, że Prezydent Republiki nie może wypowiedać wojny bez uprzedniej zgody obu Izb. Były to jedyne odniesienia do spraw wojskowych w Konstytucji III Republiki Francuskiej. Dlatego też w tym akurat przedmiocie ten akt ustrojowy nie stanowił wzoru dla twórców konstytucji marcowej. Zob. Ptak, Kinstler, *Powszechna historia*, 108, 109.

⁵³ Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, 268–9.

⁵⁴ Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, 31.

⁵⁵ Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, 164.

⁵⁶ Pośrednio: Konopczyński, *Piłsudski a Polska*, 144, oraz Ciświcki, *O Naczelniku Państwa*, 50.

wyrazem dążenia do rozdzielania władzy cywilnej i wojskowej, z jednoczesnym podporządkowaniem tej drugiej względem tej pierwszej⁵⁷.

Tożsamy z czasem wojny, a więc bierny charakter miało także zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Żaden przepis prawa nie przyznawał bowiem głowie państwa uprawnień kierowniczo-dowódczych względem armii również i w tym okresie.

Katalog konstytucyjnych kompetencji prezydenta, wypełniających rolę ustrojową z artykułu 46 ust. 1 ustawy konstytucji z 1921 r., był niewielki i odpowiadał koncepcji relatywnie słabej prezydentury aplikowanej w tym akcie prawnym. Za najważniejsze uprawnienie głowy państwa w tym obszarze należy uznać to, które określono w artykule 46 ust. 2:

Naczelnego Wodza sił zbrojnych państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego – odpowiada przed Sejmem.

Z treści przywołanej regulacji wynika jednoznacznie, że głowa państwa nie działała samodzielnie w przedmiocie nominacji naczelnego wodza, który zresztą w żadnym zakresie nie odpowiadał za swoje działania przed prezydentem. Jednocześnie za istotną lukę prawną należy uznać brak określenia procedury odwołania naczelnego dowódcy. Co ważne, określoną w przywołanym przypisie zasadę odpowiedzialności Ministra Spraw Wojskowych przed Sejmem za akty związane z dowództwem w czasie wojny oraz wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego należy uznać za niewykonalną. Trudno bowiem uznać, aby rzeczony minister miał odpowiadać za działania naczelnego wodza, nie będąc jego zwierzchnikiem, a więc nie mogąc wydawać mu wskazówek i rozkazów⁵⁸. Odpowiedzialność Ministra Spraw Wojskowych opisana w artykule 46 ust. 2 konstytucji marcowej miałaby sens tylko wówczas, gdyby on sam był jednocześnie naczelnym dowódcą. To z kolei było niemożliwe, gdyż artykuł 61 ustawy zasadniczej z 1921 r. zabraniał ministrom pełnienia jakiegokolwiek innego urzędu. *Ergo* naczelny wódz powinien odpowiadać bezpośrednio przed Sejmem.

Podobnie iluzoryczny wymiar miała kompetencja prezydenta przewidziana w artykule 45 ust. 1 konstytucji marcowej do obsadzania urzędów wojskowych, zastrzeżonych w ustawach, na wniosek Rady Ministrów. Abstrahując od braku samodzielności działania głowy państwa w tym przedmiocie, kluczowe jest to, że do 1926 r. w żadnej ustawie nie sprecyzowano, jakie to urzędy wojskowe miałyby obsadzać najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych. Do pozostałych uprawnień głowy państwa zdefiniowanych w konstytucji marcowej, które można powiązać z odgrywaniem przez nią szczególnej roli wobec armii, należy zaliczyć możliwość wypowiedzania wojny i zawierania pokoju za uprzednią zgodą Sejmu (art. 50) czy też mianowanie sędziów sądów wojskowych (art. 76 ust. 1). Widać więc, że ustrojodawca nie wyposażał głowy państwa w instrumentarium prawne

⁵⁷ Co interesujące, w ramach debaty ustrojowej nad zmianami konstytucji marcowej, wśród projektów eksperckich i niemotywowanych ideologią obozu sanacyjnego podkreślano konieczność zachowania rozwiązania z art. 46 ust. 1. Zob. np. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, 30–1 oraz Starzyński, *Projekt reformy*, 14.

⁵⁸ Podobnie: Mysielski, *Polskie prawo polityczne*, 164, oraz Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, 109.

do sprawowania realnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, a tym samym także cywilnej kontroli nad tą formacją.

Analiza praktyki ustrojowej w latach 1922–1926 pokazuje, że pełnienie funkcji z artykułu 46 ust. 1 stanowiło jeden z najbardziej kłopotliwych elementów prezydentury Stanisława Wojciechowskiego⁵⁹. Powodem powyższego były w dużej mierze niejasności w ówczesnym prawie, czemu pod koniec swojego urzędowania dobitnie dał on wyraz, kierując do premiera Aleksandra Skrzyńskiego siedem pytań związanych ze sprawowaniem najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi⁶⁰. Nade wszystko zaś powodem opisaney sytuacji był permanentny konflikt polityczny o organizację najwyższych władz wojskowych, którego prezydent Wojciechowski nie był stroną, lecz niezamierzoną ofiarą.

6.

Piłsudski pilnie śledził prace nad uchwaleniem pierwszej po odzyskaniu przez Polskę niepodległości pełnej ustawy zasadniczej i zdawał sobie sprawę, że przebiegają one w kierunku coraz mniej dla niego pomyślnym. Z tego powodu zdecydował się zastosować swoistą politykę faktów dokonanych i działając jako Naczelnny Wódz, wydał 7 stycznia 1921 r. dekret o organizacji najwyższych władz wojskowych⁶¹. Dekret ten przynajmniej formalnie określono jako tymczasowy. Miał on bowiem obowiązywać do czasu ustawowego uregulowania organizacji najwyższych wojskowych, co jednak nie nastąpiło do czasu zamachu majowego.

Tekst dekretu był autorskim pomysłem Marszałka, który odrzucił zgłaszane w stosunku do jego projektu polemiczne i krytyczne uwagi generalicji, a także Oddziału Prawnego Ministerstwa Spraw Wojskowych. Przedmiotowy akt prawny powoływał do życia dwustopniową Radę Wojenną (Pełną i Ścisłą) oraz Ministerstwo Spraw Wojskowych. Pełna Rada Wojenna, której przewodniczył Prezydent Rzeczypospolitej, była organem jedynie doradczym i opiniodawczym w zakresie opracowywania zasadni-

⁵⁹ Kilkudniowy okres urzędowania Gabriela Narutowicza na stanowisku prezydenta nie daje podstaw do czynienia jakichkolwiek ocen w tym przedmiocie.

⁶⁰ „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 prace ministrów w tym zakresie? 4. Jaki ma być stosunek Prezydenta RP do tego organu wobec treści art. 2 konstytucji, że Prezydent sprawuje władzę wykonawczą łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, i art. 46, że jest on 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 naczelnny wódz, a jeżeli tak, to kto w tym czasie ma sprawować naczelne dowództwo nad wojskiem? (art. 46 konstytucji). 7. Jakie urzędy wojskowe ma obsadzać Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, a jakie na wniosek ministra spraw wojskowych? (art. 43 i 45 konstytucji)”. Cyt. za: Stawecki, *Konstytucje Polski*, 41–2.

⁶¹ Dziennik Rozkazów Tajnych Ministerstwa Spraw Wojskowych z 10.02.1921 r. nr 3 poz. 26. Tekst dekretu zob. *ibid.*, 71–9.

czych ustaw wojskowych, ważnych spraw dotyczących uzbrojenia, zaopatrzenia i organizacji armii (A.1.). Co istotne, podmiot nie posiadał żadnych kompetencji władczych, w odróżnieniu od wyposażonej w szerokie kompetencje Ścisłej Rady Wojennej. Ta z kolei była organem o składzie *stricte* wojskowym, działającym pod przewodnictwem generała przewidzianego na Naczelnego Wodza w czasie wojny (B.1.). W materii militarnej posiadała ona prymat nie tylko w stosunku do prezydenta, ale także rządu, w tym Ministra Spraw Wojskowych, jak również parlamentu. W dekrete styczeniowym przewidziano między innymi wyraźnie, że jest to podmiot kierujący w zakresie przygotowań wojennych, planów operacyjnych i obrony kraju, a jego decyzje w tych sprawach wiązały Ministerstwo Spraw Wojskowych (B.1.). W konsekwencji postanowienia dekretu przekreśliły możliwość sprawowania efektywnej cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią. Odpowiedzialność za to ponosił wyłącznie i bezpośrednio Piłsudski, który na mocy regulacji tego aktu prawnego, jako przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej, miał sprawować najwyższą władzę nad siłami zbrojnymi, niepodlegającą kontroli i odpowiedzialności parlamentarnej. Osobny problem wynikającej z dekretu organizacji najwyższych władz wojskowych to jej archaiczność. Doświadczenia I wojny światowej pokazały bowiem dobitnie, że skuteczne prowadzenie wojny wymagało wielkiego wysiłku narodu, nie tylko sił zbrojnych, którym to wysiłkiem kierować powinien rząd, mający do tego najlepsze instrumentarium prawne i praktyczne⁶². Postanowienia dekretu styczeniowego szły zaś w zupełnie innym kierunku.

Jako że organizacja naczelných władz wojskowych miała być ostatecznie uregulowana w drodze ustawy, to stosowne projekty były przedkładane do Sejmu kolejno przez Ministrów Spraw Wojskowych – generała Stanisława Szeptyckiego (27 czerwca 1923 r.) oraz generała Władysława Sikorskiego (14 marca 1924 r.). Żaden z nich nie został uchwalony i oba były ostro krytykowane przez Piłsudskiego⁶³, który w związku z konfliktem wokół interesującej nas kwestii 30 maja 1923 r. zrezygnował ze stanowiska Szefa Sztabu Generalnego, a następnie 2 lipca 1923 r. przewodniczącego Ścisłej Rady Wojennej. Nie wyrzekł się jednak w żadnym zakresie ambicji dominowania w materii militarnej, co prowadziło między innymi do tak absurdalnych i bezprawnych następstw, jak konsultowanie z nim obsady stanowiska Ministra Spraw Wojskowych, w co włączał się także prezydent Wojciechowski⁶⁴.

Finalnie trzeba przypomnieć, że ustawa zasadnicza z 1921 r. zawierała elementy cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, które jednak należało doprecyzować i rozwinąć na poziomie ustawowym. Tak się jednak nie stało. Organizację najwyższych władz wojskowych określał niekonstytucyjny i sprzeczny z pryncypiami demokratycznego zwierzchnictwa dekret z 7 stycznia 1921 r. Długi cień Marszałka padający na odrodzone państwo nie pozwolił na faktyczną realizację zasady cywilnej kontroli nad wojskiem do 1926 r.

⁶² Podobnie: Sikorski, „Podstawy organizacji”, 439.

⁶³ Kolejny projekt złożył 4 maja 1926 r. Minister Spraw Wojskowych gen. Lucjan Żeligowski. Nie wszedł on w ogóle pod obrady Sejmu.

⁶⁴ Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, 130–1.

7.

Najlepszym dowodem słuszności postawionej powyżej tezy były wydarzenia, do których doszło w Warszawie między 12 a 15 maja 1926 r., kiedy to Piłsudski przy pomocy wiernych mu wojsk – które złamały przysięgę na wierność legalnym organom władzy w Rzeczypospolitej – dokonał skutecznie wojskowego zamachu stanu. Było to zgodne z doktryną ustrojową sanacji, która w sposób niepisany dopuszczała ingerencję wojska w sfery pozamilitarnej działalności państwa, włącznie z możliwością zorganizowania spisku wojskowego i podjęcia zbrojnej demonstracji w celu zmuszenia siłą najwyższych, legalnie funkcjonujących, organów konstytucyjnych do określonego postępowania⁶⁵. Nie powinno więc dziwić, że po zamachu majowym nie stworzono na poziomie prawnym skutecznych zabezpieczeń przed powstaniem brzemiennej w skutkach dominacji władzy wojskowej nad cywilną, doprowadzając ostatecznie do stanu, w którym sprawy sił zbrojnych zostały w praktyce wyodrębnione z ogólnej administracji państwa⁶⁶. Od razu po zbrojnym przejściu władzy w Polsce przez obóz sanacyjny z obszaru spraw państwowych wyodrębniono dwa sektory zarezerwowane dla Marszałka, to jest wojsko i politykę zagraniczną, w których on sam określał swoje uprawnienia⁶⁷.

W ustawie z 2 sierpnia 1926 r., zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.⁶⁸, zwanej powszechnie nowelą sierpniową, nie odniesiono się bezpośrednio do problematyki sił zbrojnych. Jednak na podstawie dodanego w wyniku jej uchwalenia do konstytucji marcowej artykułu 44 ust. 6 postanowiono, że: „ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i w zakresie, przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany Konstytucji”. Już 2 sierpnia 1926 r. uchwalono ustawę upoważniającą prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁶⁹ w bardzo szerokim zakresie przedmiotowym, obejmującym także sprawy sił zbrojnych, z wyjątkiem ustalania stanu liczebnego wojska i zezwalania na coroczny pobór rekruta oraz wypowiedzania wojny i zawierania pokoju (art. 2).

Nieprzypadkowo pierwsze prezydenckie rozporządzenie wydane na podstawie wyżej przywołanego upoważnienia ustawowego dotyczyło właśnie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i zostało wydane bez zwłoki już 6 sierpnia 1926 r.⁷⁰ Pokazuje to wyraźnie, jakie znaczenie dla obozu piłsudczykowskiemu miała materia militarna. Artykuł 1 rozporządzenia stanowił, że:

Akty Prezydenta Rzeczypospolitej regulujące w sposób ogólny sprawy w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa (art. 46 Konstytucji), nie zastrzeżone w Konstytucji dla władzy ustawodawczej, wydawane będą w postaci dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej, kontrasygnowanych przez Ministra Spraw Wojskowych i ogłaszanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶⁵ Witkowski, Szewczyk, „Stosunki cywilno-wojskowe”, 475.

⁶⁶ Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny*, 78.

⁶⁷ Pietrzak, „Druha Rzeczpospolita”, 528.

⁶⁸ Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442.

⁶⁹ Dz.U. 1926 nr 78 poz. 443.

⁷⁰ Dz.U. 1926 nr 79 poz. 444.

Przyjęcie zasady, że sprawy organizacji najwyższych władz wojskowych będą regulowane aktami prezydenta, a nie w formie ustawy, było ewidentnym zwycięstwem sanacyjnych kół wojskowych nad większością sejmową. Należy przy tym podkreślić, że omawiane rozporządzenie prezydenta z 6 sierpnia 1926 r. trzeba uznać za niezgodne z ustawą zasadniczą z 1921 r. Po pierwsze, ten akt konstytucyjny nie znał takiej formy prawnej jak „dekret” (wspominano w nim wyłącznie o „ustawach” i „rozporządzeniach”). Po drugie, konstytucja marcowa w artykule 44 ust. 7 przewidywała, że rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy wydawane będą na podstawie upoważnienia ustawowego, na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenia te miały tracić moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone. Rozporządzenie z 6 sierpnia 1926 r. nigdy nie zostało poddane kontroli parlamentarnej. Po trzecie, jego wydanie było oczywistym odejściem od zasady prymatu ustawy z artykułu 3 ust. 1 konstytucji marcowej i pozbawieniem parlamentu wpływu na problematykę wojskową⁷¹. Opisane rozwiązanie było ewidentnym krokiem w stronę uniezależnienia się sił zbrojnych od kontroli sprawowanej przez demokratycznie legitymizowane cywilne organy państwa.

Wykonując postanowienia omawianego rozporządzenia, prezydent Ignacy Mościcki wydał 6 sierpnia 1926 r. dekret o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych⁷² – zastępujący dekret Naczelnego Wodza z 7 stycznia 1921 r. Postanowienia dekretu były nieprecyzyjne, a często niejasne. Zdaniem niektórych na mocy artykułu 1 tego aktu prawnego prezydent sprawować miał już nie tylko ideowe, ale realne dowództwo nad siłami zbrojnymi, połączone z władzą rozkazodawczą⁷³. Był to pogląd zdecydowanie zbyt daleko idący, gdyż dowództwo głowy państwa miało być pośrednie – sprawowane przez Ministra Spraw Wojskowych (art. 1), który miał dowodzić bezpośrednio armią i kierować jej sprawami (art. 2).

Zasadniczą słabością dekretu było mało czytelne określenie relacji pomiędzy Ministrem Spraw Wojskowych a Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych. Generalny Inspektor (powoływany przez prezydenta na podstawie uchwały Rady Ministrów, powziętej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych – art. 1 lit. a) formalnie był zastępcą Ministra Spraw Wojskowych jako generał przewidziany na Naczelnego Wodza (art. 3). Faktycznie zaś miał większe uprawnienia niż sam minister⁷⁴. To jemu bowiem podlegały bezpośrednio: Sztab Główny (wcześniejszy Sztab Generalny) z Szefem Sztabu Głównego na czele i Inspektorowie Armii z podległymi oficerami (art. 4). Generalny Inspektor był organem nieprzewidzianym w konstytucji z 1921 r. i konstytucyjnie nieodpowiedzialnym. Konstytucyjną i parlamentarną odpowiedzialność za działalność Generalnego Inspektora na podstawie artykułu 56 ust. 2 ponosił Minister Spraw Wojskowych. Prawne niejasności w przedmiocie relacji pomiędzy Ministrem Spraw Wojskowych a Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych w okresie obowiązywania kon-

⁷¹ Na temat niekonstytucyjności dekretu z 6 sierpnia 1926 r. por. też: Peretiatkowicz, „Zwierzchnictwo sił zbrojnych”, 329.

⁷² Dz.U. 1926 nr 79 poz. 445, ze zm.

⁷³ Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, 111.

⁷⁴ Podobnie: Nowak, *Kompetencje głowy państwa*, 45, oraz Stawecki, *Konstytucje Polski*, 48.

stytucji marcowej nie miały praktycznego znaczenia, gdyż oba te stanowiska stale i aż do swojej śmierci 12 maja 1935 r. sprawował Piłsudski. Było to zresztą ewidentne naruszenie omawianego już wcześniej artykułu 61 ustawy zasadniczej z 1921 r., który zakazywał ministrom piastowania jakiegokolwiek innego urzędu. Dobrze to pokazuje stosunek Komendanta do aktu ustrojowego, który pogardliwie nazywał „konstytutą”.

Na podstawie rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy z 25 października 1926 r. utworzono Komitet Obrony Państwa⁷⁵ jako organ kolegialny o składzie głównie cywilnym, obradujący pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którego zadaniem miało być rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa i opracowanie wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania sił państwa (art. 2 i 3). Był to jednak organ wyłącznie fasadowy, który przez dziesięć lat swojej działalności odbył tylko jedno posiedzenie – 23 listopada 1926 r., a dotyczyło ono przeglądu międzynarodowego położenia Polski.

Co interesujące, w okresie obowiązywania konstytucji marcowej nie wydano żadnego aktu prawnego normującego organizację najwyższych władz wojskowych w czasie wojny. Nawiasem mówiąc, reżim sanacyjny nie śpieszył się z regulacją tej problematyki także pod rządem konstytucji kwietniowej, gdyż dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza został wydany dopiero 1 września 1939 r.⁷⁶, co było rażącym zaniedbaniem ze strony piastunów władzy w Polsce.

Odnosząc się do praktyki ustrojowej, należy podkreślić, że w latach 1926–1935 w katalogu konstytucyjnych kompetencji władzy wykonawczej nastąpił poważny wyłom wynikający ze wspomnianego już zarezerwowania wyłączności decyzyjnej Piłsudskiego w sprawach wojska i polityki zagranicznej. W tych obszarach prezydent i rząd byli jedynie wykonawcami jego decyzji⁷⁷. Wymownego opisu sytuacji dokonał sam Mościcki w swoich wspomnieniach wydanych na emigracji, w których pisał między innymi, że:

Jako Najwyższy Zwierzchnik Sił Zbrojnych podpisywałem wszelkie akty wojskowe Piłsudskiego bez najmniejszych zastrzeżeń. [...] Premiera natomiast wraz z rządem odsunął [Piłsudski – przyp. aut.] od jakiegokolwiek ingerencji w sprawy personalne i ogólnoadministracyjne wojska, pozostawiając im oraz izbom ustawodawczym wpływ na ustalanie budżetu wojskowego i kontyngentu rekruta. Wobec tego prezydent podpisywał akty wojskowe bez kontrasygnaty premiera, a jedynie z kontrasygnatą ministra spraw wojskowych⁷⁸.

8.

W kontekście cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi sprawowanej przez parlament należy wskazać cztery zasadnicze funkcje tych organów: ustawodawczą, finansową, kontrolną oraz elekcyjną.

⁷⁵ Dz.U. 1926 nr 108 poz. 633.

⁷⁶ Dz.U. 1939 nr 86 poz. 543.

⁷⁷ Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, 147.

⁷⁸ Cyt. za *ibid.*

Nie ulega wątpliwości, że do czasu uchwalenia noweli sierpniowej z mocy artykułu 3 ust. 1 konstytucji marcowej należało wywodzić prawo Sejmu i Senatu do regulowania materii militarnej w drodze ustaw. Jak jednak wiadomo, z powodów politycznych, a w praktyce oporu Piłsudskiego i skupionych wokół niego kół wojskowych, nie udało się w tym okresie uchwalić między innymi ustawy określającej organizację najwyższych władz wojskowych. Po zamachu majowym prezydenckie uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy zaowocowało wydaniem przez Mościckiego rozporządzenia z 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Państwa, którego treść *de facto* pozbawiła parlament prawa do regulowania tego obszaru spraw państwowych przy wykorzystaniu funkcji ustawodawczej. W drodze ustaw ustalano już w zasadzie tylko stan liczebny wojska i zezwalano na coroczny pobór rekruta (art. 5 konstytucji marcowej), a także uchwalano budżet wojskowy – co łączyło się z funkcją finansową (art. 4 konstytucji marcowej). Kompetencje elekcyjnych w zakresie stanowisk wojskowych Sejm i Senat nie posiadały. Ich uprawnienia kontrolne nie obejmowały wojskowych – wyjąwszy opisaną już i niemożliwą do praktycznej realizacji pośrednią odpowiedzialność Naczelnego Wodza przed Sejmem, za którego akty związane z dowództwem w czasie wojny odpowiadał Minister Spraw Wojskowych (art. 46 ust. 2 konstytucji marcowej). Należy wreszcie mieć na uwadze konsekwentne ograniczanie generalnej roli parlamentu po przewrocie majowym przez obóz sanacyjny, wyrażający słynną pogardę dla „sejmokracji”.

9.

Najwybitniejszy polski historyk swoich czasów Władysław Konopczyński tak opisał stosunki cywilno-wojskowe i ich wpływ na funkcjonowanie państwa polskiego po 1926 r.:

Gdy oficer był ministrem, wojewodą, starostą, dyrektorem banku, szefem kontroli, dyplomata, gdy oficer robił wybory, musztrował samorządy, krzewił kult, uprawiał propagandę, karcił polityków i publicystów, szpiegował żywioły nieprawomyślne, prowadził po ministeriach kartoteki personalne obywateli, instruował i inspirował młodzież, to mogło bardzo łatwo zabraknąć oficerskich głów do obrony państwa i również łatwo mogło społeczeństwo zatracić zdolność kierowania się własnym mózgiem. Zmilitaryzowanie polityki i administracji nie tylko groziło cywilizacji – groziło nam umysłowym i fizycznym rozbrojeniem⁷⁹.

Ten niewolny od emocji autora opis niezwykle trafnie pokazuje, do czego prowadzi eliminacja cywilnych form kontroli nad siłami zbrojnymi. Po pierwsze, jest to ograniczenie ich zdolności do należytego wykonywania zadania, jakim jest przede wszystkim obrona państwa i narodu przed zagrożeniami bezpieczeństwa zewnętrznego. Po drugie, dominacji władzy wojskowej nad cywilną, przejawiającej się między innymi w ingerencji wojskowych nieposiadających do tego potrzebnych kompetencji w pozamilitarne dziedziny funkcjonowania państwa. Po trzecie, ewolucji ustroju państwowego od

⁷⁹ Konopczyński, *Piłsudski a Polska*, 346.

demokracji ku autorytaryzmowi. Wszystkie te skutki wystąpiły w przypadku Drugiej Rzeczypospolitej.

Analiza omawianych w niniejszym opracowaniu problemów badawczych potwierdziła słuszność postanowionej na wstępie tezy, zgodnie z którą konstytucja marcowa zawierała elementy wskazujące na wolę jej twórców podporządkowania sił zbrojnych zwierzchnictwu demokratycznie legitymizowanych organów państwa. Zaliczyć do nich należy poddanie armii zwierzchnictwu prezydenta, który nie mógł być jednocześnie Naczelnym Wodzem (art. 46 ust. 1), czy też przyjęcie, że użycie wojska do przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego może nastąpić tylko na żądanie władz cywilnych (art. 123). Regulacje te były jednak zdecydowanie zbyt lakoniczne i jedynie bardzo pobieżnie odnosiły się do interesującej nas problematyki. Akty podkonstytucyjne zaś (abstrahując od poruszanego już problemu ich konstytucyjności), pochodzące czy to od Naczelnego Wodza w osobie Piłsudskiego (przed 1926 r.), czy prezydenta Mościckiego (po 1926 r.), wyłączały w praktyce armię spod wpływów rządu i cieszącego się największym stopniem demokratycznej legitymizacji parlamentu. Tym samym zdecydowana większość warunków koniecznych do posiadania przez państwo skutecznej cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi nie została spełniona w okresie obowiązywania drugiej w historii Polski pełnej ustawy zasadniczej.

Na koniec można zadać pytanie, czy w sytuacji politycznej, w której znalazła się Polska pod odzyskaniem niepodległości, a także szczególnej pozycji, jaką cieszyło się wojsko w państwie, a w tym wojsku Piłsudski, było w ogóle możliwe stworzenie kompleksowych rozwiązań prawnych, które gwarantowałyby efektywną cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi, a następnie ich skuteczne egzekwowanie w praktyce. Na pewno było to zadaniem niezwykle trudnym, a może wręcz niewykonalnym. Faktem jest jednak, że na zbudowanie omawianych tutaj mechanizmów prawnych i ich zastosowanie w praktyce państwo polskie musiało poczekać jeszcze długo, bowiem aż do okresu „trzeciej niepodległości”.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych Sejmu RP [AAN Sejmu RP]

sygn. 16, Protokół 4 posiedzenia Konwentu Seniorów z dnia 19 lutego 1919 r.

Źródła drukowane

- Druk Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej [Druk SU RP] nr 1883 z dnia 12 czerwca 1920 r.
- Jabłonowski, Marek; Jakubowski, Wojciech; Jajecznik, Konrad. *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*. Pułtusk–Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztor; Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2014.
- Sobczyk, Marek; Sokala, Andrzej, wyd. *Prawo wyborcze II Rzeczypospolitej. Wybór tekstów źródłowych*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2004.
- Sprawozdanie Stenograficzne Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej [SSSU RP] łam CLXXV/3, Wystąpienie posła Stanisława Głębińskiego podczas 175. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r.
- SSSU RP, łam CLXXV/6 i n., Wystąpienie posła Bolesława Fichny podczas 175. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r.
- SSSU RP, łam CLXXV/9, Wystąpienie posła Ignacego Góralskiego podczas 175. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r.
- SSSU RP, łam CLXXV/10, Wystąpienie posła Jana Dębskiego podczas 175. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r.
- SSSU RP, łam CLXXV/13, Wystąpienie posła ks. Władysława Chrzanowskiego podczas 175. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r.
- SSSU RP, łam CLXXV/16, Wystąpienie posła Adolfa Świdy podczas 175. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r.
- SSSU RP, łam CLXXV/22 i n., Wystąpienie posła Mieczysława Niedziałkowskiego podczas 175. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 19 października 1920 r.

Źródła prawne

- Ustawa rządowa z dnia 3 maja 1791 r. (Konstytucja 3 Maja). W: Michał Szczaniecki, *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*. oprac. Marek Wąsowicz. Warszawa: LIBER sp. z o.o., 2001.
- Ustawa o organizacji władz publicznych z dnia 25 lutego 1875 r. W: Marian Józef Ptak, Marek Kinstler, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999.
- Ustawa konstytucyjna o stosunkach między władzami publicznymi z dnia 16 lipca 1875 r. W: Marian Józef Ptak, Marek Kinstler, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999.
- Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267, ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, ze zm.).
- Traktat pokoju z dnia 18 marca 1921 r. między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 49 poz. 300).
- Orędzie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 7 października 1918 r. (Dz.Pr.Kr.P. 1918 nr 12 poz. 23).
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 12 października 1918 r. w przedmiocie objęcia przez Radę Regencyjną władzy zwierzchniej nad wojskiem (Dz.Pr.Kr.P. 1918 nr 13 poz. 26).
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 27 października 1918 r. o przystąpieniu do formowania narodowej armii regularnej (Dz.Pr.Kr.P. 1918 nr 13 poz. 27).
- Orędzie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 11 listopada 1918 r. w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu (Dz.Pr.P.P. 1918 nr 17 poz. 38).
- Orędzie Rady Regencyjnej z dnia 14 listopada 1918 r. w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu (Dz.Pr.P.P. 1918 nr 17 poz. 39).
- Dekret z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.Pr.P.P. 1918 nr 17 poz. 41).
- Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz.U. 1920 nr 53 poz. 327).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. 1922 nr 66 poz. 590).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. 1922 nr 66 poz. 591).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. 1926 nr 78 poz. 443).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Państwa (Dz.U. 1926 nr 79 poz. 444).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 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, ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz.U. 1926 nr 108 poz. 633).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza (Dz.U. 1939 nr 86 poz. 543).
- Dekret Naczelnego Wodza z 7 stycznia 1921 r. o organizacji najwyższych władz wojskowych, tj. o Radzie Wojennej, Ministerstwie Spraw Wojskowych i Sztabie Generalnym (Dziennik Rozkazów Tajnych Ministerstwa Spraw Wojskowych z 10 lutego 1921 r. nr 3 poz. 26).

Opracowania

- Ciświcki, Tadeusz. *O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolityczne*. Poznań: Fiszer i Majewski, 1922.
- Cybuchowski, Zygmunt. *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*. T. 3. Warszawa: Wydawnictwo Seminarium Publicznego Uniwersytetu Warszawskiego, 1933.
- Dubanowicz, Edward. *Rewizja konstytucji*. Poznań: Wielkopolska Księgarnia Nakładowa Karola Rzepeckiego, 1926.

- Jurgilewicz, Marcin; Itrich-Drabarek, Jolanta; Misiuk, Andrzej. „Problem bezpieczeństwa w polskich konstytucjach”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 12/4 (2021): 347–58. DOI 10.15804/ppk.2021.04.22.
- Komarnicki, Wacław. *Polskie prawo polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2008 (reprint wydania z 1922 r.).
- Konopeczyński, Władysław. *Piłsudski a Polska*. Warszawa: Wydawnictwo Giertych, 2023.
- Marszałek, Piotr Krzysztof. *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2011.
- Mycielski, Andrzej. *Polskie prawo polityczne. Konstytucja z 17 III 1921 r.* Kraków: Wydawnictwo Przełom, 1947.
- Nowak, Krystian. *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2016.
- Peretiatkowicz, Antoni. „Zwierzchnictwo sił zbrojnych. Prawo konstytucyjne za 1926 r. Przegląd Prawodawstwa”. *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 7/2 (1927): 325–9.
- Pietrzak, Michał. „Druga Rzeczpospolita”. W: *Historia ustroju i prawa polskiego*, red. Juliusz Bardach, Bogusław Leśniodorski, Michał Pietrzak, 491–658. Warszawa: LexisNexis, 2009.
- Pietrzak, Michał. *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*. Warszawa: Spółdzielnia Wydawniczo-Handlowa „Książka i Wiedza”, 1969.
- Sarnecki, Paweł. „Uwagi do art. 26”. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik, 631–7. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Sikorski, Władysław. „Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych”. W: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. Władysław Leopold Jaworski, 438–57. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1924.
- Stanisławski, Jan. *Wielki słownik angielsko-polski*. Warszawa: Wiedza Powszechna, 1964.
- Starzyński, Stanisław. *Projekt reformy konstytucji polskiej*. Lwów: Księgarnia Naukowa, 1928.
- Starzyński, Stanisław. *Współczesny ustroj prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010 (reprint wydania z 1928 r.).
- Stawecki, Piotr. *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999.
- Szewczyk, Michał. *Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2018.
- Szewczyk, Michał. „Recepcja modelu prezydentury polskiej z Konstytucji Marcowej w rozwiązaniach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.”. *Kwartalnik Prawa Publicznego* 21/3 (2023): 7–25. DOI 10.21697/2023.23.3-01.
- Szewczyk, Michał. „Stosunek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do sił zbrojnych w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.”. W: *Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Zbigniew Witkowski, Michał Szewczyk, Maciej Serowaniec, 27–79. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2018.
- Witkowski, Zbigniew. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. 1921–1935*. Warszawa–Poznań–Toruń: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1987.
- Witkowski, Zbigniew; Szewczyk, Michał. „Stosunki cywilno-wojskowe pod rządem ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.”. W: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. Krzysztof Skotnicki, Konrad Składowski, Anna Michalak, 475–93. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016.
- Wołpiuk, Waldemar Jerzy. „Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydecka forma władzy państwowej”. *Przegląd Sejmowy* 13/6 (2005): 17–44.