

**Kompetencje głowy państwa
w zakresie zwierzchnictwa
nad siłami zbrojnymi
i bezpieczeństwa państwa
w polskim prawie konstytucyjnym**

Krystian Nowak

**Kompetencje głowy państwa
w zakresie zwierzchnictwa
nad siłami zbrojnymi
i bezpieczeństwa państwa
w polskim prawie konstytucyjnym**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
RZESZÓW 2016

Recenzował
dr hab. PRZEMYSŁAW CZARNEK

Opracowanie redakcyjne i korekta
BERNADETA LEKACZ

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Łamanie
ANDRZEJ LEWANDOWSKI

Projekt okładki
WOJCIECH PĄCZEK

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2016

ISBN 978-83-7996-283-9

1281

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./fax 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 21,25; ark. druk. 18,875; zlec. red. 33/2016

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

Spis treści

Wykaz skrótów	6
Wprowadzenie	7
ROZDZIAŁ I	
Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w Drugiej Rzeczypospolitej	16
1. Okres prowizorium konstytucyjnego (1918–1922)	16
2. Pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 roku	22
3. W okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku	51
4. Podsumowanie	91
ROZDZIAŁ II	
Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w okresie tzw. Polski Ludowej	96
1. W okresie Krajowej Rady Narodowej (1944–1947) i Sejmu Ustawodawczego (1947–1952) ..	96
2. Pod rządami Konstytucji PRL	108
3. Podsumowanie	148
ROZDZIAŁ III	
Kompetencje Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w okresie prowizorium konstytucyjnego Trzeciej Rzeczypospolitej	152
1. W okresie transformacji ustrojowej (1989–1992)	152
2. Pod rządami ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku	162
3. Podsumowanie	185
ROZDZIAŁ IV	
Kompetencje Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w Trzeciej Rzeczypospolitej pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku...	188
1. Uwagi wstępne	188
2. Prezydent RP jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych	191
3. Prezydent RP jako strażnik bezpieczeństwa państwa	217
3.1. Kompetencje Prezydenta RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń	217
3.2. Pozostałe kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa	246
3.3. Organy doradcze i urzędy pomocnicze Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa .	251
3.3.1. Rada Bezpieczeństwa Narodowego	251
3.3.2. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	255
4. Podsumowanie	267
Uwagi końcowe	270
Bibliografia	278

Wykaz skrótów

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
BBN	– Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
BBWR	– Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
Dz.Pr.P.P.	– Dziennik Praw Królestwa Polskiego
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
GISZ	– Generalny Inspektor Sił Zbrojnych
GW	– Garnizon Warszawa
KK ZN	– Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
KOK	– Komitet Obrony Kraju
KOP	– Komitet Obrony Państwa
KOR	– Komitet Obrony Rzeczypospolitej
KRN	– Krajowa Rada Narodowa
NDSZ	– Naczelnik Dowódca Sił Zbrojnych
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PC	– Porozumienie Centrum
PSL	– Polskie Stronnictwo Ludowe
RBN	– Rada Bezpieczeństwa Narodowego
SLD	– Sojusz Lewicy Demokratycznej
SPBN	– Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UW	– Unia Wolności
ZLN	– Związek Ludowo-Narodowy

Wprowadzenie

Ustalenie zakresu pojęciowego organu państwa określanego mianem „głowa państwa” jest utrudnione, gdyż prawo go nie definiuje. Przyjmując, że głowa państwa to organ stojący na czele państwa i będący jego najwyższym reprezentantem, moje rozważania będą obejmować zarówno jednoosobową głowę państwa (Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Wojska Polskiego, Tymczasowego Naczelnika Państwa, Naczelnika Państwa i Prezydentów Rzeczypospolitej), jak i kolegiatną (Radę Regencyjną i Radę Państwa okresu 1952–1989). Zakres przedmiotowy rozprawy stanowią kompetencje głowy państwa. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego termin „kompetencje” określany jest jako zakres pełnomocnictw i uprawnień, zakres działania organu władzy lub jednostki organizacyjnej, zakres czyjejs władzy, umiejętności i odpowiedzialności¹. Doktryna wskazuje najczęściej pokrewne terminy, takie jak „zdolność”, „możność”². W teorii prawa kompetencja jest definiowana jako „możność prawna”, „upoważnienie”³. Innymi wykorzystywanymi do definiowania kompetencji pojęciami są: „uprawnienie”, „upoważnienie”⁴ czy też „upoważnienie obowiązków” – co sygnalizuje złożoność kompetencji będącej połączeniem możliwości i powinności działania. Proponuję rozumienie terminu „kompetencja” w myśl postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 roku, zgodnie z którym: „kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze; podjęcie takiego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu”⁵. Na tym tle można przyjąć, że przedmiotem niniejszego opracowania są kompetencje, czyli uprawnienia i obowiązki głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa.

¹ Słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2005, s. 348.

² M. Zieliński, *Dwa nurty pojmowania „kompetencji”* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd Terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej Profesora Teresy Rabskiej*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 596.

³ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 104.

⁴ T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 108.

⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08 (M.P. 2009, nr 32, poz. 478).

Instytucja głowy państwa jest instytucją szczególną, gdyż jest traktowana jako podmiot w największym stopniu wyrażający państwowość. W republice europejskiej głowa państwa ma duże szanse wywierać wpływ na siły zbrojne i bezpieczeństwo państwa, gdyż są to sprawy powszechnie uważane za należące do sfery kompetencji głowy państwa. Już w czasach starożytnego Rzymu w okresie królewskim do króla należało dowództwo nad wojskiem (*imperium*)⁶. Przyznawanie przez ustawy zasadnicze głowie państwa tytułu zwierzchnika sił zbrojnych powoduje powstanie pewnego rodzaju patronatu i tym samym wyróżnienie armii spośród innych instytucji państwowych. Natomiast wyposażenie głowy państwa w kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa współgra z rozpowszechnionym przekonaniem, że w chwilach zagrożenia dla republiki głowa państwa ma szczególną rolę do spełnienia⁷. Oczekuje się wówczas od niej szczególnej aktywności ułatwionej w przypadku jednoosobowej postaci głowy państwa. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości Józef Piłsudski 22 listopada 1918 roku ostatecznie przesądził o republikańskiej formie państwa polskiego, co spowodowało, że odpowiednikiem monarchy będzie jednoosobowy lub kolektywny organ spełniający w państwie przynajmniej częściowo podobne funkcje jak król, cesarz lub sułtan w monarchii⁸.

Zwierzchnictwo głowy państwa wynika z politycznego władztwa zakładającego skuteczne oddziaływanie „zwierzchnika” na podporządkowanego, tj. siły zbrojne⁹. Kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi należy rozumieć jako wszelkie uprawnienia i obowiązki wynikające z przyznania funkcji Zwierzchnika Sił Zbrojnych, a więc dotyczące szeroko rozumianej sfery organizacji i funkcjonowania armii. Praca łączy w sobie analizę dogmatyczną przedmiotowego zwierzchnictwa, jego tożsamość z praktyką stosowania regulacji prawnych. Obecnie kompetencje Prezydenta dotyczące sił zbrojnych są zaliczane przez większość przedstawicieli doktryny do grupy kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa państwa¹⁰. Jednak wyodrębnienie przedstawionej kategorii kompetencji głowy państwa i nazwanie ich mianem kompetencji w dziedzinie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi ma swoje uzasadnienie merytoryczne. Od odzyskania przez Polskę niepodległości niemal wszystkie ustawy zasadnicze *explicite* przyznawały głowie państwa zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi.

⁶ J. Zabłocki, A. Tarwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2011, s. 24.

⁷ A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 277.

⁸ Zob. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Typ i forma państwa* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007, s. 89 i n.

⁹ Por. Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym*, Warszawa 1996, s. 293.

¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 270; D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *idem, Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 185; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 158.

Samo pojęcie „zwierzchnictwa” jest ściśle związane z władzą polityczną, która ma miejsce wówczas, gdy przynajmniej jeden z podmiotów stosunku władzy posiada realną możliwość podejmowania społecznie ważnych decyzji regulujących zachowania wielkich grup ludzi, w tym wypadku sił zbrojnych, a także kiedy ma realną możliwość egzekwowania podjętych decyzji aż do stosowania przymusu państwowego włącznie¹¹. Innymi słowy, zwierzchnictwo określa prawomocny stosunek nadrzędności (głowy państwa) i podporządkowania (sił zbrojnych). Na tej podstawie powstają istotne wątpliwości natury prawnokonstytucyjnej. W szczególności konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy uczynienie przez ustawodawcę konstytucyjnego z głowy państwa zwierzchnika sił zbrojnych powoduje, że dysponuje on najwyższą władzą nad armią. Jak również czy z racji podporządkowania sił zbrojnych głowie państwa wynika możliwość bezpośredniego dowodzenia wojskiem. Powstaje tu kolejne istotne pytanie, czy powierzając głowie państwa tak doniosłą rolę – zwierzchnika sił zbrojnych – ustawa zasadnicza wyposaża go w odpowiednie instrumentarium prawne do zapewnienia efektywności owego zwierzchnictwa. Już w tym miejscu można sformułować tezę, iż w polskim prawie konstytucyjnym nie wykształcił się jeden model pojmowania roli głowy państwa jako zwierzchnika sił zbrojnych. Nawiązanie do tych kwestii ma wyraźny cel, który zmierza do przybliżenia problematyki zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi.

Drugim elementem zakresu przedmiotowego omawianych kompetencji będzie bezpieczeństwo państwa. Wraz z powstaniem państwa zrodziło się pojęcie bezpieczeństwa państwa. Starożytni Rzymianie poprzez bezpieczeństwo rozumieli wolność od strat, szkód i trosk. Termin „bezpieczeństwo” ewoluował na przestrzeni rozwoju ludzkości. Dawniej pojęcie to obejmowało wymiar polityczny i militarny. Współcześnie jego zakres jest znacznie rozleglejszy, obejmuje wymiar ekonomiczny, społeczny, kulturowy czy też środowiskowy. Bezpieczeństwo państwa jest zjawiskiem złożonym, którego zrozumienie, a zwłaszcza pojmowanie istoty i zakresu ulega zmianie stosownie do ewolucji środowiska bezpieczeństwa, w którym państwo funkcjonuje. Nie istnieje legalna definicja bezpieczeństwa państwa, natomiast doktryna przedstawia różne definicje. Ze względu na fakt, że ciągle pojawiają się nowe, nieznane wcześniej zagrożenia, jak również środki przeciwdziałania, to jednak nadal powszechnie panuje przekonanie, że zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa spoczywa na siłach zbrojnych. W aspekcie przedmiotowym środkami konstytucyjnymi umożliwiającymi odpowiednie reagowanie państwa na zagrożenie jest instytucja stanów nadzwyczajnych. Na gruncie ustawy zasadniczej bezpieczeństwo wiąże się z zagadnieniem funkcjonowania sił zbrojnych, kompetencjami władzy wykonawczej, a przede wszystkim problematyką stanów nadzwyczaj-

¹¹ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 115.

nych. W niniejszej pracy zagadnienie „bezpieczeństwa państwa” traktuje się łącznie jako problem bezpieczeństwa zewnętrznego i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Kompetencje głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa państwa będą to takie, które przeciwdziałają nadzwyczajnym zagrożeniom państwa, a więc prowadzą do skutecznej eliminacji zagrożeń dotyczących obywatela i całego państwa¹². Kompetencje te stanowią nieodłączny element uprawnień jednoosobowej czy to kolektywnej głowy państwa, jednak na rzeczywistą pozycję głowy państwa rzutują nie tylko rozwiązania konstytucyjnoprawne (np. przyjęta forma rządu), ale również czynniki pozakonstytucyjne, behawioralne. Jak słusznie zauważył Tadeusz Szymczak, nie można oddzielić norm konstytucyjnych od sił, które wpłynęły na ich ukształtowanie, i pisać o przyjętych rozwiązaniach ustrojowych bez kontaktu z praktyką¹³. Dlatego też w pracy zostaną zawarte liczne odwołania do praktyki ustrojowej. Pragnę w tym miejscu poczynić wyraźne zastrzeżenia, iż przedstawienie praktyki instytucjonalnej będzie jedynie przykładową prezentacją obrazu realizacji kompetencji głowy państwa w badanym zakresie. Ponadto rezygnuję z taksowania praktyki ustrojowej w aspekcie personalnym, jak również demonstrowania własnych inklinacji politycznych.

Zakres czasowy niniejszej pracy obejmuje okres od odzyskania przez Polskę niepodległości do czasów współczesnych wyznaczonych przez Konstytucję z 2 kwietnia 1997 roku. Praca ukazuje obowiązujące w tym okresie rozwiązania normatywne zawarte w konstytucjach, ustawach, dekretach i rozporządzeniach. Przedstawia także przypadki zastosowania tych przepisów w praktyce, jak również porównanie poszczególnych rozwiązań przyjętych przez polskiego ustrojodawcę.

Dlaczego zainteresowałem się tą problematyką? Wynikało to z kilku przesłanek. Po pierwsze, interesuję się regulacjami prawnoustrojowymi odnoszącymi się do instytucji głowy państwa oraz problematyki bezpieczeństwa państwa. Po drugie, zakres badawczy – dotyczący kompetencji w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa – w zestawieniu z dualistycznym charakterem władzy wykonawczej stanowi niezwykle płodny i wdzięczny obszar badawczy. Po trzecie, o wyborze tematu zadecydował fakt, że w polskiej literaturze naukowej, prawniczej czy politologicznej nie ukazała się do tej pory praca, która stanowiłaby kompleksowe opracowanie ukazujące instytucję głowy państwa jako zwierzchnika sił zbrojnych, jak również pozycję ustrojową głowy państwa w aspekcie bezpieczeństwa państwa w polskim systemie ustrojowym.

¹² Nie rezygnuję z analizy kompetencji głowy państwa związanych ze sferą stosunków zagranicznych, w szczególności dotyczących stanu wojny, gdyż charakter tej instytucji bezpośrednio koreluje z problematyką bezpieczeństwa państwa.

¹³ T. Szymczak, *Prezydent w noweli kwietniowej i w praktyce*, „Studia Konstytucyjne” 1990, t. VIII, s. 141.

Postawione przeze mnie w niniejszej pracy cele odzwierciedlają w zasadzie podstawowe funkcje nauk prawnych. Pierwszym jest deskrypcja, czyli opis różnorodnych rozwiązań konstytucyjnoprawnych dotyczących kompetencji głowy państwa wobec sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa. Powyższą analizę działalności Prezydenta przeprowadziłem na podstawie przepisów konstytucyjnych i ustawowych, konfrontując je z praktyką ustrojową. Drugim celem jest porównanie regulacji badanych kompetencji głowy państwa w poszczególnych okresach opierających się na kryterium obiektywnych zmian ustrojowo-politycznych. Jako cel trzeci należy wskazać eksplikację, tzn. wyjaśnienie przedmiotowego zwierzchnictwa głowy państwa nad siłami zbrojnymi. Ostatnim, czwartym, celem jest próba oceny rozwiązań prawnokonstytucyjnych dotyczących kompetencji głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa.

Tak więc celem mojego opracowania jest próba całościowego przedstawienia kompetencji głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–2015, zarówno w aspekcie teoretyczno-prawnym, ale i historycznym – czego wyrazem są liczne odniesienia do praktyki ustrojowej. Przedmiotem niniejszej rozprawy jest również analiza obszarów wzajemnych relacji głowy państwa i pozostałych komponentów władzy oraz styku ich kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, a także sformułowanie postulatów optymalizacyjnych. Równolegle podejmuję także próbę odtworzenia procesu prowadzącego do powstania omawianych kompetencji i w dalszej perspektywie doskonalenia rozwiązań ustrojowych w efekcie dyskusji i ścierania się ze sobą poglądów w gremiach naukowych. Rozwinięcie sformułowanego celu pracy możliwe jest przy zastosowaniu metodologii i aparatury pojęciowej z zakresu prawa konstytucyjnego. Zarysowana konfrontacja przepisów prawnych i aktów ich stosowania w całej okazałości obrazuje specyfikę badanej problematyki.

Przedstawione cele skłoniły mnie do sformułowania następujących hipotez:

1. Prawnopaństwowe znaczenie głowy państwa w sferze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa determinowane jest przez przyjętą w ustawie zasadniczej formę rządu.
2. Ukształtowane od 1921 roku konstytucyjne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi głowy państwa stanowi pierwowzór dla współczesnej tzw. cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi.
3. Kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa ujęte w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku pozwalają na faktyczne współkształtowanie polityki bezpieczeństwa państwa.

4. Kompetencje Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa ukształtowane w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku są efektem długofalowego procesu funkcjonowania głowy państwa w systemie ustrojowym Polski.

Określonym wyżej celom służyć ma konstrukcja rozprawy. Praca składa się z czterech rozdziałów podzielonych na podrozdziały. Układ pracy ma charakter przekrojowy w wymiarze wertykalnym, gdyż wszystkie rozdziały opierają się na kryterium obiektywnych zmian ustrojowo-politycznych. Monografia prezentuje ewolucję omawianych uprawnień od początków powstania zrestytuowanego państwa polskiego, poprzez okres dwudziestolecia międzywojennego, Polski Ludowej i okresu prowizorium konstytucyjnego Trzeciej Rzeczypospolitej, aż do dziś.

Pierwszy rozdział zaczyna się rozważaniami na temat pozycji ustrojowej Naczelnika Państwa, który przesądził o przyszłej formie restytuowanego państwa polskiego. Później analizuję okres międzywojenny, począwszy od prac parlamentarnych nad Konstytucją z 17 marca 1921 roku, a skończywszy na analizie realizacji omawianych kompetencji Prezydenta ukształtowanych pod rządami ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku. Zarówno Konstytucja marcowa, jak i kwietniowa przewidywały instytucję zwierzchnika sił zbrojnych i przyznawały ją jednoosobowej głowie państwa – Prezydentowi. Zachodzące przeobrażenia ustrojowe sprawiały, iż również status Prezydenta – zwierzchnika sił zbrojnych, także w perspektywie kompetencji w aspekcie bezpieczeństwa państwa, ulegał istotnym przewartościowaniom, poczynając od funkcji Naczelnika Państwa, następnie w unormowaniu Prezydenta Rzeczypospolitej funkcjonującego na gruncie Konstytucji marcowej, w istotnym stopniu zmodyfikowanej nowelą sierpniową z 1926 roku, aż wreszcie w radykalnie zrewidowanej pozycji Prezydenta przyjętej przez Konstytucję kwietniową.

Drugi rozdział, stanowiący kontynuację rozważań, dotyczy ewolucji omawianych kompetencji w czasie po drugiej wojnie światowej, a więc w okresie Polski Ludowej. W pierwszej części tego rozdziału analizuję lata 1944–1947 charakteryzujące się zwierzchnictwem Krajowej Rady Narodowej, która nie miała konstytucyjnych podstaw istnienia, co również wpłynęło na pozycję jej Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Następnie rozważania dotyczą okresu ustroju konstytucyjnego w latach 1947–1952. Unormowania konstytucyjne z 1947 roku odwoływały się wprost do postanowień Konstytucji z 1921 roku, przyjmując w zmodyfikowanej wersji niektóre jej rozwiązania (w tym także funkcję zwierzchnika sił zbrojnych). Instytucja Prezydenta została wmontowana w nowy mechanizm systemu ustrojowego dla celów propagandowych mających wskazywać na ciągłość ustrojową. Przyjęcie Konstytucji lipcowej wyznaczyło moment powstania substytutu zlikwidowanej instytucji Prezydenta,

czyli Rady Państwa mającej pełnić funkcję kolegiatnej głowy państwa. W dalszej części rozdziału omawiam instytucję Prezydenta PRL przywróconego nowelą konstytucji z 7 kwietnia 1989 roku, która była prawnoustrojowym wyrazem kontraktu politycznego oraz stanowiła rzeczywisty początek transformacji ustroju Polski.

W rozdziale trzecim poddaję analizie kompetencje Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej Trzeciej Rzeczypospolitej. W pierwszej kolejności analizuję okres 1989–1992, a następnie przechodzę do postanowień ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku. Przedmiotem zainteresowania pozostawało tylko jedno zagadnienie związane z tytułową problematyką.

Ostatni rozdział poświęcony został rozwiązaniom ustrojowym pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. W początkowej części rozdziału przedstawiam tło ustrojowe usytuowania głowy państwa, a także podaję zakres kontrasygnaty, co stanowi podstawę do dalszych rozważań. Kolejny fragment pracy poświęcony jest konstytucyjnemu i ustawowemu ujęciu Prezydenta jako najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych RP. Następnie zaprezentowano ustrojową rolę Prezydenta jako strażnika bezpieczeństwa państwa. Rozdział kończy opis konstrukcji i funkcjonowania organów doradczych i urzędów pomocniczych Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa.

Opracowanie zamykają *Uwagi końcowe*, na które składa się próba podsumowania wcześniejszych rozważań oraz próba oceny rozwiązań ustrojowych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku pod kątem przedmiotu niniejszej rozprawy.

W trakcie procesu badawczego przeanalizowałem liczne akty normatywne aktualnie obowiązujące i należące do zasobów archiwalnych. Podstawę źródłową prowadzonych badań stanowią przede wszystkim ustawy zasadnicze i ustawodawstwo zwykłe. Inspirację do prowadzonych w pracy badań stanowiło także bogate piśmiennictwo. Niniejsza praca nie mogłaby powstać bez uwzględnienia wyników badań konstytucjonalistów i historyków, szczególnie znawców instytucji Prezydenta. Jeśli chodzi o okres Drugiej Rzeczypospolitej, to podstawowe znaczenie mają tu monografie Zbigniewa Witkowskiego¹⁴, Dariusza Góreckiego¹⁵ oraz Piotra Krzysztofa Marszałka¹⁶. Monografię o pozycji ustrojowej Rady Państwa i działalności tego naczelnego organu typu prezydialnego poświęcił

¹⁴ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń, 1987.

¹⁵ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.

¹⁶ P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.

Jerzy Stembrowicz¹⁷, a z najnowszych Tomasz Sypniewski¹⁸. Zainteresowanie instytucją Prezydenta od momentu restytucji tego urzędu w 1989 roku zaowocowało pokaznym dorobkiem naukowym. Wśród najbardziej znanych opracowań wskazać należy monografie Ryszarda Mojaka¹⁹, Jerzego Ciapały²⁰, Pawła Sarneckiego²¹, Anny Chorążewskiej²², Dariusza Dudka²³, które miały istotne znaczenie dla zrozumienia rozwiązań prawnoustrojowych. Wyróżnić też trzeba prace dotyczące instytucji stanów nadzwyczajnych, zwłaszcza autorstwa Krzysztofa Prokopa²⁴, Michała Brzezińskiego²⁵, Lecha Mażewskiego²⁶, Krzysztofa Eckhardta²⁷, a także Mirosława Karpiuka²⁸. Wydaje się, że stosunkowo mniejsze zainteresowanie wywołuje zagadnienie kompetencji Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi²⁹. Chlubnym wyjątkiem na tle powyższej prawidłowości jest polskie piśmiennictwo prawnokonstytucyjne okresu międzywojennego³⁰. Poglądy doktryny pozwoliły na ustalenie zawartości norm prawnych, a następnie formułowanie ocen rozwiązań prawnych.

Badana problematyka dla wnikliwego jej przedstawienia wymagała zastosowania wielu metod badawczych właściwych głównie dla nauki prawa konstytucyjnego, ale też właściwych metod stosowanych w naukach prawnych i innych

¹⁷ J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.

¹⁸ T. Sypniewski, *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947–1989)*, Toruń 2010.

¹⁹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.

²⁰ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.

²¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.

²² A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.

²³ D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.

²⁴ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

²⁵ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

²⁶ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.

²⁷ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.

²⁸ M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.

²⁹ J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006; R. Balicki, *Zwierzchnictwo prezydenta RP nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2 (18).

³⁰ A. Peretiatkowicz, *Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych. Prawo konstytucyjne za 1926 r.* *Przegląd prawodawstwa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, z. 2; Z. Sitnicki, *Najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych w świetle przepisów ustrojowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1931, nr 1; M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12, R. XXX.

gałęziach nauki. Jako że rozprawa jest opracowaniem z zakresu prawa konstytucyjnego, zasadniczą metodą badawczą jest analiza dogmatycznoprawna, która umożliwiła dokonanie egzegezy krajowych aktów normatywnych. Retrospektywne spojrzenie na kształtowanie i rozwój omawianych kompetencji głowy państwa umożliwiła metoda historyczno-opisowa, dzięki której przeanalizowałem rozwój omawianych kompetencji od instytucji Naczelnika Państwa po współczesnego Prezydenta RP, co miało na celu uniknięcie zarzutu zbyt formalnego potraktowania zagadnienia. Całokształt stosowanych metod i technik badawczych ma niewątpliwy wpływ na strukturę i chronologię prezentowanych treści.

Stan prawny będący przedmiotem analizy został uwzględniony na 17 lipca 2015 roku.

* * *

Niniejsza praca jest efektem kilkuletnich studiów nad problematyką kompetencji głowy państwa w aspekcie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, jak również bezpieczeństwa państwa i stanowi zaktualizowaną wersję rozprawy doktorskiej obronionej 24 lutego 2015 roku.

Jestem głęboko przekonany, że sukcesu nigdy nie osiąga się w pojedynkę. Dlatego też jestem wdzięczny kilku wspomniałym osobom, bez których nie powstałaby niniejsza praca. Pragnę gorąco podziękować mojemu promotorowi, Panu dr. hab. Bogumiłowi Szmulikowi, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie za opiekę naukową oraz wnikliwe uwagi, które pozwoliły mi przygotować niniejszą książkę. Możliwość współpracy z Panem Profesorem poczytuję sobie za wyróżnienie. Szczególnie dziękuję za wieloletnie wsparcie Panu Profesorowi Stanisławowi Saganowi, który zachęcił mnie do zajęcia się problematyką zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Wyrazy wdzięczności składał również Panu dr. hab. Jerzemu Ciapale, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego za podjęcie się przygotowania recenzji. Zawarte w niej inspirujące sugestie i uwagi skłoniły mnie do pewnych przemyśleń. Dziękuję też dr. hab. Przemysławowi Czarnkowi za sporządzenie recenzji wydawniczej i cenne uwagi, które wpłynęły na ostateczną wersję książki. Wreszcie dziękuję najbliższemu, bez których wsparcia i miłości nic nie byłoby możliwe.

Krystian Nowak

ROZDZIAŁ I

Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w Drugiej Rzeczypospolitej

1. Okres prowizorium konstytucyjnego (1918–1922)

Utworzona w 1917 roku Rada Regencyjna Królestwa Polskiego zerwała z dotychczasową polityką wobec zaborców i zaczęła czynić starania w celu przejścia administracji od władz okupacyjnych. Od tego czasu zaczęło funkcjonować państwo polskie, które choć jeszcze ograniczone swoistą kuratelą zewnętrzną, obejmowało praktycznie wszystkie najistotniejsze obszary życia społecznego i gospodarczego³¹. Zasadniczym elementem w procesie odbudowy polskich instytucji państwowych było powołanie przez Radę Regencyjną, która była swoistą kolegiatną głową państwa gabinetu na czele z Janem Kucharzewskim. Dekretem z 17 października 1918 roku Rada Regencyjna przejęła władzę zwierzchnią nad wojskiem polskim, przy czym nadal faktycznym naczelnym dowódcą pozostawał gen. Hans von Beseler³². Pomimo tego Rada 25 października 1918 roku wydała dekret o powołaniu urzędu szefa Sztabu Wojska Polskiego, na mocy którego szef Sztabu WP miał jej przedkładać do rozstrzygnięcia sprawy wojskowe. Pierwszym szefem Sztabu Generalnego został gen. Tadeusz Rozwadowski, który zatwierdził zadania, strukturę oraz skład personalny Sztabu Generalnego.

11 listopada 1918 roku Rada Regencyjna przekazała Józefowi Piłsudskiemu władzę wojskową i naczelne dowództwo wojska polskiego. Rada Regencyjna pozostawiła sobie zwierzchnią władzę cywilną. Od tej pory stanowisko Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego i przekazana mu władza wojskowa była uważana za część zwierzchniej władzy państwowej. Dzień później Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wydał rozkaz do żołnierzy, w którym nakazał ogłosić we wszystkich dowództwach i oddziałach, że formacje Wojska Polskiego

³¹ G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007, s. 39.

³² Dziennik Praw Królestwa Polskiego nr 13 z 29 października 1918 roku.

podległe dotychczas Sztabowi Generalnemu WP zostały przekazane Naczelnemu Wodzowi Józefowi Piłsudskiemu. W pierwszym rozkazie do Wojska Polskiego wydanym 12 listopada 1918 roku Piłsudski oświadczył: „Obejmuję nad wami komendę w chwili, gdy serce w każdym Polaku bije silniej i żywiej, gdy dzieci naszej ziemi ujrzały słońce swobody w całym jej blasku. Z wami przeżywam wzruszenie tej chwili dziejowej i z wami razem ślubuję swoje życie i krew swoją poświęcić na rzecz dobra ojczyzny i szczęścia obywateli”³³. Jak ustalił Waldemar J. Wołpiuk, Rada Regencyjna zakładała, że władza Piłsudskiego na stanowisku Naczelnego Dowódcy będzie ograniczona do sprawowania funkcji wojskowych, jednak jak wykazała praktyka, wykonywana przez Piłsudskiego funkcja znacznie wykraczała poza zadania dowódcze i utrzymanie stanu dwu-
władzy z jej udziałem stało się niemożliwe³⁴.

W tej sytuacji Rada Regencyjna postanowiła rozwiązać się i przekazać Naczelnemu Dowódcy Wojska Polskiego pełnię władzy państwowej 14 listopada 1918 roku, jednocześnie zobowiązując go do przekazania jej mającemu się utworzyć Rządowi Narodowemu, co zostało uznane przez wszystkie ówczesne istotne czynniki polityczne. Rada Regencyjna miała pełnić swoje funkcje do czasu „obsadzenia tronu”, dlatego gdy 14 listopada 1918 roku Józef Piłsudski objął władzę, Rada rozwiązała się. Na tej podstawie należy uznać, że w czasie pierwszych dni niepodległości 11–14 listopada 1918 roku funkcję głowy państwa sprawowała Rada Regencyjna³⁵.

Od 14 listopada 1918 roku Naczelnym Dowódcą Wojska Polskiego – Józef Piłsudski stał się tymczasowym piastunem najwyższej władzy państwowej, który mianował rząd, zdecydował o terminie zwołania Sejmu Ustawodawczego, a także definitywnie przesądził o przyszłej formie restytuowanego państwa polskiego. Dlatego też należy przyjąć, że od 14 listopada 1918 roku do 22 listopada 1918 roku, czyli do czasu wydania dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Józef Piłsudski pełnił funkcję Naczelnego Dowódcy, który posiadał pełnię władzy państwowej (cywilnej i wojskowej), a zakres jego uprawnień – jak stwierdził Andrzej Garlicki – był nieograniczony³⁶. Taki stan pozwalał Piłsudskiemu na pełną swobodę decyzyjną zarówno w sprawach państwowych, jak i wojskowych.

21 listopada 1918 roku Rada Ministrów uchwaliła projekt dekretu „o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”, który dzień później został

³³ Pierwszy rozkaz Naczelnego Wodza do Wojska, „Oleandry” 2009, nr 33, s. 18.

³⁴ Por. W.J. Wołpiuk, *Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 24, przyp. 24.

³⁵ B. Sygit, *Dzieje głowy państwa w Rzeczypospolitej w latach 1918–2000 (wybór dokumentów)*, Toruń 2003, s. 51.

³⁶ A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1978, s. 355.

zatwierdzony przez Józefa Piłsudskiego³⁷. Dekret ten stanowił tymczasowy akt konstytucyjny określający w sposób bardzo ogólny ramy ustrojowe odbudowującego się państwa polskiego. W myśl jego postanowień Piłsudski jako głowa państwa objął funkcję Tymczasowego Naczelnika Państwa, który stanowił „Najwyższą Władzę Republiki Polskiej” i miał ją sprawować aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Pozycja ustrojowa Naczelnika Państwa była bardzo silna, na co wskazywał katalog jego kompetencji oraz przyjęta konstrukcja kontrasygnaty. W myśl dekretu z 22 listopada 1918 roku Naczelnik Państwa powoływał rząd, który ponosił przed nim odpowiedzialność, co czyniło z gabinetu organ niesamodzielny. Władzę ustawodawczą sprawował Naczelnik wraz z Radą Ministrów, jednak i tutaj określona została wyraźna przewaga na rzecz tego pierwszego, gdyż Naczelnik zatwierdzał projekty dekretów opracowane przez gabinet. Projekty aktów ustawodawczych miały być ponadto przedstawione Sejmowi Ustawodawczemu na pierwszym posiedzeniu do zatwierdzenia (niespełnienie tego warunku powodowałoby utratę przez nie mocy obowiązującej). Dominacja głowy państwa wyrażona została również w prawie do mianowania wyższych urzędników państwowych. Wprowadzenie instytucji kontrasygnaty (akty rządowe Tymczasowego Naczelnika były kontrasygnowane przez Prezydenta Ministrów) nie miało większego znaczenia prawnopolitycznego, gdyż – jak stwierdziła Anna Rakowska – ze względu na brak organu ustawodawczego nie mogło być mowy o tradycyjnie związanej z kontrasygnatą odpowiedzialności czynnika rządowego przed legislaturą za akty kontrasygnowane³⁸. W praktyce kontrasygnata poświadczała zgodność aktu z wolą Naczelnika Państwa i przyjęcie tej woli do wiadomości i wykonania przez Prezydenta Ministrów³⁹.

Znamienne jest to, że po objęciu przez Piłsudskiego funkcji Naczelnika Państwa niezwłocznie zażądał on odesłania armii polskiej z Francji do Polski⁴⁰. Jak ustalił Andrzej Garlicki, „tworzenie armii uznał Piłsudski za zadanie pierwszoplanowe. Z kilku co najmniej powodów. Przede wszystkim armia stanowiła o sile powstającego państwa, którego żadna z granic nie została jeszcze ukształtowana. Była niezbędna do zapewnienia stabilizacji wewnętrznej, czyli do niedopuszczenia w Polsce do rewolucyjnych rozwiązań. Była niezbędna do osiągnięcia celów perspektywicznych Piłsudskiego w polityce wschodniej. I wreszcie – co równie ważne – stanowić miała podstawę jego pozycji politycznej.

³⁷ Dekret z 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.Pr.P.P. 1918, nr 17, poz. 41).

³⁸ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 57.

³⁹ A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934, s. 58.

⁴⁰ M. Kukiel, *Dzieje Polski porozbiorowe 1795–1921*, Londyn 1961, s. 556.

W przyjętej przez Piłsudskiego koncepcji nieutożsamiania się z żadnym obozem politycznym właśnie armia odgrywała rolę szczególnie ważną⁴¹.

W okresie pełnienia przez Piłsudskiego funkcji Tymczasowego Naczelnika Państwa wydał on kilka aktów prawnych, które odnosiły się do problematyki z zakresu bezpieczeństwa państwa. 2 stycznia 1919 roku został wydany dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Był to pierwszy akt prawny, który dokonywał regulacji stanu nadzwyczajnego⁴². W myśl jego postanowień prawo wprowadzenia stanu wyjątkowego należało do Rady Ministrów działającej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Przesłanką do jego wprowadzenia był wzgląd na bezpieczeństwo publiczne. Miesiąc później Naczelnik Państwa dokonał nowelizacji tego dekretu⁴³, jednak zarówno przed nowelizacją, jak i po niej akt ten w stosunku do głowy państwa nie przewidywał żadnych kompetencji. Uzupełnieniem do tych aktów był również dekret z 11 stycznia 1919 roku, który przewidywał kary za przechowywanie i użycie broni palnej oraz materiałów wybuchowych w miejscowości ogłoszonej w stanie wyjątkowym⁴⁴. Innym aktem prawnym wydanym przez Piłsudskiego był dekret regulujący użycie wojska w rozwiązywaniu konfliktów wewnętrznych⁴⁵. W myśl jego przepisów uprawniony do użycia wojska był Minister Spraw Wewnętrznych, który uprawnienie to „przełać może na podwładne sobie organy za wiedzą Rady Ministrów” (art. 2). Użycie wojska możliwe było „w wypadkach szczególnych, gdy porządek publiczny okaże się niedostatecznie zabezpieczonym przez podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych organy” (art. 1). Powyżej przedstawione akty prawne wydane przez głowę państwa stanowiły pierwszą polską regulację stanów nadzwyczajnych, przy czym dla głowy państwa kompetencji w tym zakresie nie przewidywały.

10 lutego 1919 roku Sejm Ustawodawczy zrestytuowanego państwa polskiego rozpoczął obrady, a w dziesięć dni później uchwalił uchwałę powierzającą Piłsudskiemu „dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa”, zwaną w literaturze przedmiotu Małą Konstytucją, która regulowała sprawy ustrojowe państwa do czasu wejścia w życie ustawy z 17 marca 1921 roku – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mała Konstytucja odrzuciła zasadę podziału władzy i przyjęła komitetową formę rządu, w której Sejm znalazł się na czele wszystkich organów państwa. Władzę wykonawczą sprawowali rząd oraz Naczelnik

⁴¹ A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Kraków 2012, s. 317.

⁴² Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 1, poz. 79).

⁴³ Dekret o częściowej zmianie dekretu z 2 stycznia 1919 roku o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 159).

⁴⁴ Dekret w przedmiocie kar za przechowywanie lub użycie broni palnej i materiałów wybuchowych w miejscowości ogłoszonej w stanie wyjątkowym (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 6, poz. 103).

⁴⁵ Dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 1, poz. 80).

Państwa. Zgodnie z uchwałą Naczelnik był „przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych”. Nie posiadał władzy samodzielnej, lecz miał być tylko wykonawcą uchwał sejmowych⁴⁶. Kompetencje głowy państwa zostały znacznie ograniczone, gdyż nie posiadała prawa inicjatywy ustawodawczej, prawa weta wobec aktów sejmowych czy też prawa ich promulgacji. Ponadto Naczelnik Państwa ponosił odpowiedzialność przed Sejmem za sprawowanie urzędu na równi z ministrami. Każdy akt państwowy był kontrasygnowany przez właściwego ministra. W ten sposób swoboda działania Naczelnika Państwa została znacznie ograniczona, gdyż bez zgody członka rządu nie mógł podejmować decyzji dotyczących polityki państwa.

Analiza praktyki ustrojowej w czasie obowiązywania Małej Konstytucji prowadzi do wniosku, że faktyczna rola Naczelnika w kształtowaniu kierunków polityki państwa ukształtowała się inaczej, niż to przewidywała uchwała lutowa. Piłsudski formalnie zaakceptował formę rządu przewidzianą w Małej Konstytucji, jednak jeszcze przed jej uchwaleniem zapewnił sobie swobodę działania w sprawach wojskowych. W odniesieniu do punktu 5 uchwały lutowej (dotyczącego kontrasygnowania aktów państwowych Naczelnika) wynegocjował uchwałę Konwentu Seniorów stwierdzającą, że „wszystkie stronnictwa są zgodne co do tego, że pod punkt II/5 nie podpadają wojskowe rozporządzenia strategiczne lub taktyczne”⁴⁷. Mianowanie oficerów pozostawiono również w kompetencji Naczelnika Państwa, lecz już za kontrasygnatą ministra wojny⁴⁸. Ponadto nawet gdy sprawy wykraczały poza wojskowe rozporządzenia strategiczne lub taktyczne, Piłsudski uciekał się do fortelu, który polegał na tym, że chcąc wydać akt polityczny, występował wówczas jako Naczelny Wódz, którym był od 11 listopada 1918 roku. Warto odnotować, że przez znaczny okres obowiązywania uchwały lutowej państwo znajdowało się w stanie wojny, co było wykorzystywane przez Piłsudskiego w realizacji jego celów politycznych. Znamiennym przykładem takiego działania Naczelnika była jego „Odezwa do mieszkańców byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego” z 22 kwietnia 1919 roku, w której podkreślał prawo do ich samostanowienia. Jak wiadomo, Sejm przed wydaniem odezwy Piłsudskiego stał na stanowisku zjednoczenia Litwy z Rzeczpospolitą, natomiast Piłsudski optował za koncepcją federalną. Niewątpliwie odezwa stanowiła akt polityczny i wykraczała poza jego wojskowe rozporządzenia strategiczne i taktyczne. Mimo to pod odezwą widniał jedynie podpis Piłsudskiego, nie wskazując, czy wydał ją jako Naczelnik Państwa, czy jako Naczelny Wódz. Akt ten również nie był kontrasygnowany, co budziło wątpliwości co do jego legalności. Obóz belwederski

⁴⁶ Z. Witkowski, *Prezydent...*, op. cit., s. 20.

⁴⁷ Cyt. za: *ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

stał na stanowisku, że Piłsudski podpisał odezwę jako Naczelnny Wódz i kontrasygnata była zbędna. Jak ustalił Tadeusz Ciświcki, dekrety Naczelnego Wodza publikowane były w Dzienniku Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych. Mimo że wykraczały poza wojskowe rozporządzenia strategiczne i taktyczne, ukazywały się bez kontrasygnaty⁴⁹. Dopiero po zakończeniu wojny akty te zaczęły się ukazywać z kontrasygnatą Ministra Spraw Wojskowych.

Po załamaniu się ofensywy kijowskiej uwidoczniła się słabość instytucji państwowych przewidzianych w uchwale Sejmu z 1919 roku i państwo znalazło się w niezwykle niebezpiecznym położeniu. Z tego powodu ustawą z 1 lipca 1920 roku doszło do powołania Rady Obrony Państwa, której zadaniem było decydowanie „we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz z zawarciem pokoju”. Powołanie Rady Obrony Państwa spowodowało poważne uszczuplenie władzy Piłsudskiego, którego kompetencje wojskowe w praktyce były właściwie nieograniczone. Mimo to Piłsudski udzielił swojego poparcia dla jej utworzenia⁵⁰. Także istotne ograniczenie jego władzy wojskowej przyniosła klęska wyprawy kijowskiej. Jednak i później, aż do przekazania władzy przez Naczelnika nowo wybranemu Prezydentowi (14 grudnia 1922 roku), jego rola pozostawała pierwszoplanowa w odniesieniu do spraw dotyczących sił zbrojnych.

Rada Obrony Państwa powołana została przez Sejm Ustawodawczy w celu „decydowania o wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju, a także wydawania w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń” (art. 3)⁵¹. Na czele Rady stał Naczelnik Państwa, dzięki czemu zyskiwał on duże możliwości działania i derogowania roli Sejmu i innych podmiotów władzy państwowej⁵². Ponadto w skład Rady wchodził: Marszałek Sejmu, dziesięciu posłów wyznaczonych przez Sejm, Prezydent Ministrów, trzech członków rządu wyznaczonych przez Radę Ministrów, a także trzech przedstawicieli wojska wyznaczonych przez Naczelnego Wodza, czyli Naczelnika Państwa. Taki skład Rady powodował, że sytuowała się ona pomiędzy Sejmem a Radą Ministrów, dysponując częściowo uprawnieniami obu tych organów. Jak ustalił Piotr Marszałek, Rada Obrony Państwa działała od 1 lipca do

⁴⁹ T. Ciświcki, *O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej. Studium prawnopolityczne*, Poznań 1922, s. 36.

⁵⁰ P.K. Marszałek, *Rada Obrony Państwa z 1920 roku. Studium prawnohistoryczne*, Wrocław 1995, s. 63.

⁵¹ Ustawa z 1 lipca 1920 roku o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz.U. 1920, nr 53, poz. 327).

⁵² A. Drogoń, *Prawne podstawy funkcji ustrojowych sprawowanych przez Józefa Piłsudskiego* [w:] *O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin, księga II*, red. M. Mikołajczyk, Białystok–Katowice 2010, s. 182.

1 października 1920 roku wydała wówczas około dziewięćdziesięciu różnych aktów prawnych, w tym również prawodawstwo wojenne i wojskowe⁵³.

W okresie prowizorium konstytucyjnego Naczelnik Państwa miał wyłączny wpływ na całość spraw związanych z organizacją wojska, obsadą stanowisk w siłach zbrojnych oraz taktyką działań militarnych. Jak pisał Marian Romeyko, „samowola Piłsudskiego w realizowaniu własnych idei, nie tylko bez zgody, lecz i w tajemnicy przed Sejmem, graniczyła z dyktaturą”⁵⁴. Taki stan rzeczy miał zasadniczy wpływ na prace legislacyjne w aspekcie kompetencji głowy państwa wobec sił zbrojnych, gdyż Piłsudski był głównym kandydatem do tego urzędu. W debacie konstytucyjnej stosunek głowy państwa do sił zbrojnych był jednym z najtrudniejszych problemów i obok zagadnienia dwuizbowości parlamentu oraz kwestii wyboru głowy państwa wywoływał największe dyskusje na plenum. Zderzyły się tu zasadniczo dwie koncepcje ustrojowe wobec zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi. Pierwsza z nich zakładała wyłącznie nominalne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi bez rzeczywistego dowodzenia wojskiem. Druga optowała za przyznaniem Prezydentowi pełni władzy wojskowej z możliwością sprawowania naczelnego dowództwa nad armią. Ostatecznie przyznano Prezydentowi zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, lecz bez możliwości sprawowania przez niego dowództwa armią w czasie wojny, a więc zwyciężyła koncepcja ugrupowań pravicowych i centroprawicowych⁵⁵.

2. Pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 roku⁵⁶

Konstytucja marcowa uchwalona 17 marca 1921 roku 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

⁵³ Zob. P.K. Marszałek, *Rada...*, *op. cit.*, s. 123 i n.

⁵⁴ M. Romeyko, *Przed i po maju*, Warszawa 1967, s. 170.

⁵⁵ Szerzej o przebiegu prac nad konstytucją w aspekcie kompetencji głowy państwa wobec sił zbrojnych zob. K. Nowak, *Kompetencje Prezydenta RP wobec sił zbrojnych w pracach nad Konstytucją w latach 1919–1921*, „*Ius et Administratio*” 2013, z. 4, s. 33–43 (<http://iusetadministratio.eu/krystian-nowak-522.html>); (<http://repozytorium.ur.edu.pl/handle/item/373>).

⁵⁶ Niniejszy podrozdział został w obszernych fragmentach opublikowany w: *idem*, *Uprawnienia Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2013, nr 4 (16), s. 185–219. Odwoływanie się w niniejszej publikacji do wcześniej powstałego utworu ma na celu dotarcie do nowego kręgu odbiorców.

pozycję poprzez podporządkowanie jej organów egzekutywy. Konstytucja zapewniała dominującą pozycję ustrojową Sejmu i Senatu przez przyznanie im wyłączności w tworzeniu prawa, uczestnictwo w wyborze Prezydenta, udział Sejmu w tworzeniu rządów, prawo żądania ich ustąpienia, szeroki zakres immunitetu, faktyczną nierozwiązywalność Sejmu przed upływem kadencji⁵⁷. Przewaga legislatury była także rezultatem pozbawienia Prezydenta prawa weta ustawodawczego, pominięcia w ustawie zasadniczej instytucji demokracji bezpośredniej czy wprowadzenia zakazu badania zgodności ustaw z konstytucją⁵⁸. 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 odpowiedzialność⁵⁹. Kontrasygnata obejmowała swoim zakresem wszelką działalność Prezydenta,

⁵⁷ M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 94 i n.

⁵⁸ Zob. *idem*, *Rządy...*, *op. cit.*, s. 64 i n.; B. Bouffał, *O wzmocnienie władzy prezydenta Rzeczypospolitej*, Warszawa 1926, s. 78 i n.

⁵⁹ Doktryna przyjęła, że „czynności urzędowe” wchodzą w zakres „aktów rządowych”. W praktyce uznano, że ministrowie oraz Prezes Rady Ministrów ponosili odpowiedzialność 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. III, 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.

poczynając od aktów rządowych, przez czynności urzędowe, oświadczenia, orędzia, deklaracje, na zaniechaniu skończywszy⁶⁰. Taka interpretacja znajduje potwierdzenie w ustawie o Trybunale Stanu, w myśl której ministrowie odpowiadali „za działania i zaniechania prezydenta”⁶¹. W myśl literalnej wykładni przepisu 44 ust. 4 ustawy zasadniczej z 1921 roku 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 Śląskiego⁶². Takie ukształtowanie instytucji kontrasygnaty powodowało, że Prezydent nie był w stanie spełniać jakiegokolwiek znaczącej roli w życiu politycznym państwa⁶³.

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 przy ścisłym zachowaniu ustaw⁶⁴. Takie rozwiązanie można uznać za przejaw cywilnej kontroli nad armią⁶⁵. 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 uśmierzania rozruchów lub w celu przymusowego wykonania przepisów prawnych⁶⁶. 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

⁶⁰ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 51.

⁶¹ Ustawa z 27 kwietnia 1923 roku o Trybunale Stanu (Dz.U. 1923, nr 59, poz. 415).

⁶² Trudno tę interpretację uznać za zgodną z Konstytucją, gdyż brak było przesłanek pozwalających przyjąć, iż akt rozwiązania Sejmu Śląskiego nie był aktem rządowym. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 69. Zob. J. Tarnowski, *Projekt nowej ustawy konstytucyjnej (z komentarzem)*, Kraków 1928, s. 30; Z. Witkowski, *Prezydent...*, op. cit., s. 133.

⁶³ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, op. cit., s. 51.

⁶⁴ Zob. L. Opieliński, *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.

⁶⁵ P. Stawecki, *Konstytucje Polski...*, op. cit., s. 35.

⁶⁶ M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 73 i n.

rekrutów mogło nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej. Identycznie regulowana była sprawa porządku i czasu trwania służby wojskowej oraz wszelkich świadczeń na cele wojskowe.

Ustawa zasadnicza przyznawała Prezydentowi najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych, które ostatecznie ujęte zostało w art. 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 gdyby był nim oficer wojska, niekoniecznie mógłby posiadać kwalifikacje na naczelnego dowódcę potrzebne dla prowadzenia operacji wojskowych⁶⁷. Po drugie, instytucja podwójnej kontrasygnaty uniemożliwiałaby w czasie wojny właściwe prowadzenie operacji wojskowych wymagających zarządzeń osobistych, często bardzo szybkich i całkowicie tajnych⁶⁸. 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 dowództwo 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 ministra⁶⁹. Ciekawą, aczkolwiek w mojej ocenie wprost sprzeczną z przepisami ustawy zasadniczej wykładnię przedstawił Zygmunt Sitnicki, który przyjął, że art. 44 ust. 4 Konstytucji dotyczący 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 odosobniony⁷⁰.

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

⁶⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 268.

⁶⁸ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947, s. 164.

⁶⁹ Z. Witkowski, *Prezydent...*, op. cit., s. 82.

⁷⁰ Z. Sitnicki, *Najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych...*, op. cit., s. 4 i n.

stwierdzić, że ustawodawca pomimo wyraźnego wymogu zawartego w Konstytucji nie określił urzędów wojskowych zastrzeżonych do obsady dokonywanej przez głowę państwa⁷¹. 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 trzydzieści jeden rozporządzeń wykonawczych w sprawach wojskowych. Konstytucyjne uprawnienia Prezydenta do wydawania rozkazów stwarzały warunki do pełnienia faktycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Jednak analiza aktów normatywnych wskazuje, że żadna ustawa obowiązująca pod rządami ustawy zasadniczej z 1921 roku 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, iż na gruncie obowiązywania Konstytucji marcowej aż do 1926 roku definitywne określenie sposobu wykonywania zwierzchnictwa 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 polityczny⁷².

Zgodnie z ogólną tendencją ograniczenia pozycji głowy państwa ustrojodawca zdecydował się 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” [podkreślenie – K.N.]) wynika, że bezzwłocznie musi on mianować na czas wojny Naczelnego Wodza i nie może odmówić mianowania kandydata zaproponowanego we wniosku Rady Ministrów. Treść art. 46 ustawy zasadniczej wskazuje poprzez użycie sformułowania „mianuje”, iż Prezydent ma obowiązek zastosować się do wniosku Rady Ministrów. Za taką wykładnią przemawia ogólna konstrukcja ustrojowa instytucji Prezydenta i rządu. Ponadto akt nominacyjny obarczony był podwójną kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów

⁷¹ Zob. P. Stawicki, *Polityka wojskowa Polski 1921–1926*, Warszawa 1981, s. 204.

⁷² 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.

i Ministra Spraw Wojskowych, a próby blokowania przez Prezydenta mianowania kandydata Rady Ministrów w czasie wojny mogłyby mieć zgubne konsekwencje dla bezpieczeństwa państwa. Odmienne interpretacja prowadziłaby – 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 polityki⁷³. 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 wojny⁷⁴. Konkludując, trzeba podkreślić, że w procedurze nominacyjnej Naczelnego Wodza wyróżnić należy następujący *modus procedendi*:

- wniosek Ministra Spraw Wojskowych przedstawiony Radzie Ministrów;
- uchwałę Rady Ministrów;
- akt nominacyjny Prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnowany przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych.

Na gruncie ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 roku 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 wykluczał działań wojennych, co mogło mieć miejsce w czasie działań obronnych odpierających atak przeciwnika nienotyfikującego wypowiedzenie wojny⁷⁵. Taka konstrukcja prawna art. 55 pozwala na stwierdzenie, że wyłączne prawo inicjatywy odnośnie do wypowiedzania wojny i zawierania pokoju posiadał Prezydent. Brak osobistej zgody Prezydenta na wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju powodował niemożność ich realizacji. Jednakże należy pamiętać, że akt wypowiedzenia wojny wymagał zawsze obok podpisu Prezydenta rządowej kontrasygnaty. Natomiast zgoda Sejmu wymagana była jedynie dla formalnego wypowiedzenia wojny, lecz faktyczne działania zbrojne mogły się toczyć bez tej formalno-

⁷³ 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, *Siły zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938, s. 23.

⁷⁴ Zob. E. Muszalski, *Rozpoczynanie i wypowiedzanie wojny w prawie państwowym i prawie narodów*, Warszawa 1926, s. 97 i n.

⁷⁵ *Ibidem*.

ści⁷⁶. Zarówno w Konstytucji marcowej, jak i 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 miałoby 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. Zgodnie ze stanowiskiem pierwszym za działania wojenne, szczególnie natury strategicznej, minister nie może ponosić odpowiedzialności, gdyż jedynym zaangażowanym był „wyłącznie Wódz Naczelny i odpowiadać powinien on”⁷⁷, a za przebieg wojny, podjęcie systemu obronnego, wpływu operacji wojskowych na rokowania dyplomatyczne o zakończenie wojny odpowiadał cały rząd, a nie tylko Minister Spraw Wojskowych⁷⁸. 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 w czasie wojny odpowiada tylko Minister Spraw Wojskowych, tak jak odpowiada za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego w czasie pokoju”⁷⁹. Osobiście wyrażam pogląd, że istotą odpowiedzialności Ministra Spraw Wojskowych określonej w art. 46 było ponoszenie przez niego konsekwencji 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

⁷⁶ M. Gąsiorowski, *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Polityki Państwowej” 1924, nr 5, s. 86.

⁷⁷ A. Mycielski, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 164.

⁷⁸ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 270.

⁷⁹ W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 217.

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 Wódz⁸⁰. Jednak za osobę głównodowodzącego Rada Ministrów również ponosiła odpowiedzialność solidarną, 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 art. 61 Konstytucji ministrowie nie mogli piastować żadnego innego urzędu. Taka interpretacja treści przepisu art. 46 ustawy zasadniczej jest akceptowana w literaturze przedmiotu⁸¹. 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, co 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 organizacji najwyższych władz wojskowych⁸². 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,

⁸⁰ Zob. T. Kutrzeba, *Prawnopaństwowe stanowisko wodza naczelnego w czasie wojny*, „Bellona” 1924, r. VII, t. XIII, s. 5.

⁸¹ A. Chruszczewski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i jego kompetencje*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 46, s. 1; W.L. Jaworski, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 217.

⁸² Dekret Wodza Naczelnego z 7 stycznia 1921 roku o organizacji najwyższych władz wojskowych (Rady Wojennej i Ministerstwa Spraw Wojskowych), Dziennik Rozkazów Tajnych MSWojsk, nr 3, 10 lutego 1921 roku, poz. 26, s. 32–36.

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 fortyfikacyjnych⁸³. Ponadto Rada była informowana o wszystkich sprawach, które Prezydent (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 przygotowaniem wojennymi w kraju⁸⁴. 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 uregulowań 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 oraz dominował nad Ministrem Spraw Wojskowych i Szefem Sztabu Generalnego⁸⁵.

Dekret o organizacji najwyższych władz wojskowych, na podstawie którego funkcjonowały Rada Wojenna i Ścisła Rada Wojenna, wydany został 7 stycznia 1921 roku, 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 pokoju⁸⁶. 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 orga-

⁸³ M. Cieplewicz, *Wojsko polskie w latach 1921–1926. Organizacji, wyposażenie, wyszkolenie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998, s. 35.

⁸⁴ M. Wiśniewska, L. Wyszczelski, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w latach 1918–1939. Teoria i praktyka*, Toruń 2009, s. 220.

⁸⁵ P. Stawecki, *Z badań...*, *op. cit.*, s. 201 i n.

⁸⁶ Zob. *idem*, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 185 i n.

nizacji najwyższych władz wojskowych nie zostały uchwalone⁸⁷. Należy stwierdzić, że był to przepis o charakterze *lex imperfecta* – brak było jakiegokolwiek sankcji prawnej w przypadku niezgodnienia niekonstytucyjnych regulacji prawnych, a termin roczny w praktyce miał charakter instrukcyjny⁸⁸. Wejście w życie Konstytucji marcowej formalnie przekreślało postanowienia dekretu z 7 stycznia 1921 roku, ale faktycznie określona przez niego organizacja naczelných władz wojskowych funkcjonowała do sierpnia 1926 roku.

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 stopnia 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

⁸⁷ Dekret Piłsudskiego z 7 stycznia 1921 roku miał w założeniu charakter przepisów przejściowych i miał formułować zasady organizacji naczelných władz wojskowych do czasu ustawowego uregulowania tej kwestii. Do Sejmu trafiły dwa projekty ustawy: z 27 czerwca 1923 roku i 14 marca 1924 roku 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. 4 maja 1926 roku gen. Lucjan Żeligowski złożył w Sejmie projekt ustawy o naczelných władzach obrony państwa, który określał uprawnieniami Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych oraz Ministra Spraw Wojskowych. Projekt ten nie wszedł pod obrady sejmowe, gdyż 12–15 maja 1926 roku dokonano zamachu stanu. Szerzej na temat organizacji naczelných 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 naczelných władz obrony państwa (Szkic historyczny)*, „Niepodległość”, Londyn–Nowy Jork 1962, t. VII, s. 187 i n.; P. Stawecki, *Z badań...*, op. cit., s. 201 i n.; A.C. Żak, *Naczelne władze wojskowe 1918–1923* [w:] *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918–1921 w materiałach Centralnego Archiwum Wojskowego*, red. A.C. Żak, Warszawa 2008, s. 332 i n.; E. Piwowarski, *Kształtowanie się kompetencji naczelných władz Sił Zbrojnych II Rzeczypospolitej oraz ich organizacja*, „Myśl Wojskowa” 1996, nr 2, s. 124; M. Cieplewicz, *Wojsko...*, 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.

⁸⁸ R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 80.

w drodze działań prawnych poprzez wydawanie: statutu oficerskich sądów honorowych⁸⁹, wojskowych przepisów dyscyplinarnych⁹⁰, przepisów o umundurowaniu oficerów na wniosek Ministra Spraw Wojskowych⁹¹, przepisów o umundurowaniu szeregowych⁹², przepisów postępowania komisji powołanych do wydawania orzeczeń kwalifikujących oficerów do przeniesienia do rezerwy⁹³ oraz ustalanie warunków: mianowania podporucznikiem⁹⁴, przyjęcia oficera zawodowego przeniesionego do rezerwy ponownie na oficera zawodowego⁹⁵, przemianowania urzędników wojskowych na oficerów zawodowych⁹⁶, przenoszenia oficera z jednego korpusu osobowego do drugiego⁹⁷, mianowania podporucznikiem

⁸⁹ Artykuł 63 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 8 sierpnia 1927 roku w sprawie statutu oficerskich sądów honorowych (Dz.U. 1927, nr 93, poz. 834).

⁹⁰ Artykuł 63 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); art. 24 ustawy z 18 lipca 1924 roku o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego (Dz.U. 1924, nr 72, poz. 698); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 sierpnia 1925 roku w sprawie wojskowych przepisów dyscyplinarnych (Dz.U. 1925, nr 91, poz. 638).

⁹¹ Artykuł 13 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256). Przepisy o umundurowaniu nie zostały wydane.

⁹² Artykuł 18 ustawy z 18 lipca 1924 roku o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego (Dz.U. 1924, nr 72, poz. 698); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 grudnia 1925 roku o oznakach szeregowych (Dz.U. 1925, nr 126, poz. 899).

⁹³ Artykuł 76 pkt b ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 maja 1925 roku 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).

⁹⁴ Artykuł 109 ustawy z 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 czerwca 1925 roku w sprawie ustalenia warunków mianowania podporucznikiem (Dz.U. 1925, nr 61, poz. 429).

⁹⁵ Artykuł 101 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 sierpnia 1923 roku ustalające starszeństwo i warunki przyjęcia oficera zawodowego, przeniesionego do rezerwy, ponownie na oficera zawodowego (Dz.U. 1923, nr 84, poz. 647).

⁹⁶ Artykuł 105 ustawy z 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 sierpnia 1923 roku w sprawie przemianowania urzędników wojskowych na oficerów zawodowych (Dz.U. 1923, nr 84, poz. 649).

⁹⁷ Artykuł 8 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 lipca 1923 roku o przenoszeniu oficerów do korpusu oficerów kontrolerów, oraz o zasadach, dotyczących starszeństwa przy awansach, sposobu przeprowadzania wyboru oraz kwalifikowania

w poszczególnych korpusach osobowych w czasie wojny⁹⁸, przemianowania niezwyfikowanych oficerów armii obcych i uznanych przez Państwo Polskie formacji polskich na oficerów zawodowych⁹⁹, przemianowania oficerów rezerwy na oficerów zawodowych Polskiej Marynarki Wojennej¹⁰⁰, warunków niezbędnych do otrzymania zezwolenia dla zawarcia małżeństwa przez oficera w stanie czynnym i nieczynnym oraz oficerów inwalidów, pozostających w zakładach, utrzymywanych przez państwo¹⁰¹, wymaganych dla uzyskania stopnia podporucznika w rezerwie sanitarnego lub weterynarii¹⁰², awansowania oficerów rezerwy sanitarnych i weterynarii¹⁰³, awansowania oficerów rezerwy w czasie wojny¹⁰⁴, przejścia oficerów rezerwowych do korpusu zawodowych oficerów sanitarnych i weterynarii¹⁰⁵, a także ustalanie zasad dotyczących starszeństwa, sposobu przeprowadzenia wyboru i kwalifikowania oficerów¹⁰⁶ oraz wykonywania zawodów cywilnych

oficerów korpusu kontrolerów i oficerów tegoż korpusu, awansowanych na generałów (Dz.U. 1923, nr 76, poz. 596).

⁹⁸ Artykuł 21 ustawy z 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256). Przepisy dotyczące określania warunków mianowania podporucznikiem w poszczególnych korpusach osobowych w czasie wojny nie zostały wydane.

⁹⁹ Artykuł 121 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256).

¹⁰⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 8 czerwca 1928 roku ustalające warunki przemianowania oficerów rezerwy na oficerów zawodowych Polskiej Marynarki Wojennej, tudzież ustalające starszeństwo przy przemianowaniu (Dz.U. 1928, nr 61, poz. 563).

¹⁰¹ Artykuł 25 ust. 3 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256).

¹⁰² Artykuł 89 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1925 roku o warunkach, wymaganych dla uzyskania stopnia podporucznika w rezerwie sanitarnego, względnie weterynarii (Dz.U. 1925, nr 106, poz. 741).

¹⁰³ Artykuł 95 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1925 roku o warunkach awansowania oficerów w rezerwie sanitarnych i weterynarii (Dz.U. 1925, nr 106, poz. 739).

¹⁰⁴ Artykuł 96 ustawy z 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256).

¹⁰⁵ Artykuł 99 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1925 roku o warunkach przejścia oficerów w rezerwie sanitarnych i weterynarii do korpusu zawodowych oficerów sanitarnych i weterynarii (Dz.U. 1925, nr 106, poz. 740).

¹⁰⁶ Artykuł 30 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256). Zob. np. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 maja 1923 roku o zasadach, dotyczących starszeństwa przy awansach, sposobu przeprowadzania wyboru, oraz kwalifikowania oficerów (Dz.U. 1923, nr 50, poz. 352); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 sierpnia 1923 roku ustalające starszeństwo i warunki przyjęcia oficera zawodowego, przeniesionego do rezerwy, ponownie na oficera zawodo-

przez oficerów rezerwowych w czasie pełnienia przez nich służby wojskowej¹⁰⁷. 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, uchylecia 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, a także zatwierdzania na wniosek Ministra Spraw Wojskowych emblematów zastępujących wieńce i liczby pułków na lewej stronie chorągwi pułków piechoty i saperów oraz szkół piechoty i saperów¹⁰⁸.

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 on w sprawy sił zbrojnych i wizytował większość jednostek wojskowych w kraju, a także uczestniczył w najważniejszych imprezach i uroczystościach pułkowych¹⁰⁹. Jak już wcześniej stwierdzono, Prezydent miał ograniczoną możliwość realizacji swoich kompetencji nominacyjnych w siłach zbrojnych. Wynikało to z braku odpowiednich regulacji ustawowych dotyczących rozwiązań polityczno-prawnych i organizacyjnych naczelnych władz wojskowych, co z upływem czasu stało się przedmiotem gry parlamentarnej¹¹⁰. 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 25 maja 1923 roku na życzenie Prezydenta i po porozumieniu z nim określił na czas przejściowy *modus operandi* do czasu uchwalenia stosownej ustawy. Jednak nie uczyniono

wego (Dz.U. 1923, nr 84, poz. 647); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1 września 1923 roku o zasadach, dotyczących starszeństwa przy awansach oraz sposobu przeprowadzania wyboru na stopnie generalskie (Dz.U. 1923, nr 89, poz. 699).

¹⁰⁷ Artykuł 91 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256).

¹⁰⁸ Artykuł 7 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 grudnia 1927 roku o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach (Dz.U. 1927, nr 115, poz. 980).

¹⁰⁹ Por. Z. Pawluczuk, *Konspirator i prezydent. Rzecz o Stanisławie Wojciechowskim*, Lublin 1993, s. 124.

¹¹⁰ Zob. J. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane problemy*, Warszawa–Bełchatów 2012, s. 49 i n.

tę w formie ustawy, czego wymagała Konstytucja w art. 45, co powodowało, że rozwiązanie to nie było *de facto* i *de iure* właściwe¹¹¹. 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 roku prezydent Stanisław Wojciechowski wyraził swoją dezaprobatę dla takich praktyk 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 i 45 konstytucji)”¹¹². 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

¹¹¹ 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.

¹¹² Cyt. za: P. Stawecki, *Z dziejów wojskowości Drugiej Rzeczypospolitej*, Pułtusk 2001, s. 86 i n.

przekazać podczas wojny naczelne dowództwo innej osobie¹¹³). Zbigniew Witkowski wskazuje, że z uwagi na delikatność materii, a przede wszystkim niebezpieczeństwo urażenia Piłsudskiego, tak czulego na tle kwestii uregulowania organizacji władz wojskowych, rząd udzielił prezydentowi odpowiedzi tyleż ogólnej, co wymijającej¹¹⁴. Problematykę organizacji najwyższych władz wojskowych oraz precyzyjne określenie kompetencji Prezydenta w tym zakresie udało się uregulować dopiero po zamachu majowym w 1926 roku.

Warto również odnotować, że prezydent Stanisław Wojciechowski pozostawał samodzielny w swoich decyzjach dotyczących nominacji w wojsku, co znalazło swój wyraz 13 czerwca 1923 roku, kiedy to mianował Ministrem Spraw Wojskowych gen. S. Szeptyckiego, przez co zerwał z utartą praktyką konsultacji 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 służby¹¹⁵. 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 skutku¹¹⁶. Jak stwierdził Zdzisław Pawluczuk, prezydent Wojciechowski znalazł się w trudnej sytuacji, gdzie z jednej strony chciał zachować przyjaźń z Piłsudskim, a z drugiej strony musiał bronić powołanego przez siebie rządu i jego ministrów, występować ponad wszelkimi podziałami politycznymi i godzić je w interesie racji stanu¹¹⁷. 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 jego sugestii co do obsady Ministra Spraw Wojskowych¹¹⁸. Tak też postąpił w grudniu 1923 roku, mianując na Ministra Spraw Wojskowych gen. Kazimierza Sosnkowskiego, jednego z najbliższych współpracowników Piłsudskiego. Jednak już 14 marca 1924 roku nowym ministrem został gen. Władysław Sikorski (w tym okresie przeciwnik Piłsudskiego), co miało poważne konsekwencje dla dalszych relacji pomiędzy Prezydentem i Marszałkiem. Jak pisał podkomendny Marszałka Piłsudskiego,

¹¹³ *Ibidem*, s. 87 i n.

¹¹⁴ Z. Witkowski, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 77.

¹¹⁵ P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe...*, *op. cit.*, s. 204.

¹¹⁶ Zob. B. Woszczyński, *O najwyższych władzach wojskowych...*, *op. cit.*, s. 463–479.

¹¹⁷ Z. Pawluczuk, *Konspirator i prezydent...*, *op. cit.*, s. 138.

¹¹⁸ *Ibidem*.

„przypuszczalnie od tej pory zaczęły się zasadnicze różnice między dwoma dawnymi przyjaciółmi, Piłsudskim i Wojciechowskim”¹¹⁹.

W listopadzie 1925 roku 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 pisma¹²⁰. 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”¹²¹. 21 listopada 1925 roku, czyli 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 obsadzone po utworzeniu rządu. Piłsudski przedstawił swoich kandydatów, jednocześnie atakując gen. Sikorskiego¹²². Prezydent Wojciechowski podobnie jak w grudniu 1923 roku 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 kierunku¹²³. Do ostatniej chwili wierzył Piłsudskiemu, a pogłoski o przygotowaniach do przewrotu traktował jako intrygi i rozgrywki międzypartyjne¹²⁴. Jednak już 12 maja 1926 roku postawa Prezydenta była całkowicie odmienna. To właśnie jego zdecydowane stanowisko wymusiło na Piłsudskim decyzję o podjęciu działań zbrojnych. Podczas zamachu majowego

¹¹⁹ Cyt. za: A. Ajnenkiel, A. Drzycimski, J. Paradowska, *Prezydenci Polski*, Warszawa 1991, s. 46.

¹²⁰ Z. Pawluczuk, *Konspirator i prezydent...*, op. cit., s. 139.

¹²¹ A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 303.

¹²² Ówczesny Marszałek Sejmu Maciej Rataj w swoich pamiętnikach wspominał to spotkanie następująco: „Piłsudski zachowywał się wyzywająco, traktował Wojciechowskiego jak służącego. Wydobył 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 pachołka. 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.

¹²³ Zob. S. Głabiński, *Wspomnienia polityczne*, Pełplin 1939, s. 545 i n.

¹²⁴ Z. Pawluczuk, *Konspirator i prezydent...*, op. cit., s. 145.

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 dowództwa¹²⁵. Osobiście witał nadchodzące do Belwederu oddziały wojskowe¹²⁶. Prezydent Wojciechowski swą nieprzejednaną postawą utrzymywał bojową atmosferę w Belwederze wśród rządu i wojska. To właśnie on podejmował podczas puczu majowego decyzje strategiczne, w tym także tę ostateczną o rezygnacji z urzędu z jednoczesnym zobowiązaniem generałów do podporządkowania się decyzjom Marszałka Sejmu.

2 sierpnia 1926 roku uchwalono ustawę o zmianie konstytucji zwaną nowelą sierpniową¹²⁷. 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 ustawy¹²⁸. 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 Konstytucji¹²⁹. Rozporządzenia Prezydenta mogły dotyczyć wszelkich kwestii ustawodawczych z 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 państwowego, nałożenia podatków, opłat publicznych, usta-

¹²⁵ *Ibidem*, s. 147.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Ustawa z 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 roku (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. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 121–139; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1983, s. 278–287.

¹²⁸ Zob. E. Muszalski, *Uwagi o ustawie zmieniającej i uzupełniającej konstytucję*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 43, s. 681.

¹²⁹ Na gruncie przepisów Konstytucji i ówczesnych ordynacji wyborczych maksymalna długość przerwy sesyjnej wydłużała się do stu sześciu dni. Zob. R. Kraczkowski, *Rozporządzenie prezydenta z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007, s. 82 i n.

nowienia cel i monopolów, ustalenia systemu monetarnego, przyjęcia gwarancji finansowej przez państwo (art. 6 Konstytucji), określenia sposobu wykonywania 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 ustawodawczej¹³⁰. 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 ustawę¹³¹. Przedmiot upoważnienia mógł obejmować całokształt ustawodawstwa zwykłego z jednym wyłączeniem – zmiany konstytucji. Parlament w ustawie określał granice upoważnienia i czas jego 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 odrzucenie¹³². Dlatego też kompetencja Prezydenta w postaci korzystania z pełnomocnictw miała charakter dyskrejonalny. 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 następczą parlamentarną kontrolę tych rozporządzeń. Mianowicie rozporządzenia te traciły moc obowiązującą, jeżeli nie zostały złożone Sejmowi w ciągu czternastu 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,

¹³⁰ 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, *Polskie prawo...*, op. cit., Kraków 1947, s. 154; W. Zamkowski, *Sejm najwyższy organ władzy zwierzchniej narodu*, Warszawa 1956, s. 156.

¹³¹ Cyt. za: R. Kraczkowski, *Rozporządzenie...*, op. cit., s. 86.

¹³² *Ibidem*, s. 88.

czy w drodze ustawy¹³³. Warto odnotować, że rozporządzenia z mocą ustawy w przeciwieństwie do ustaw podlegały kontroli sądowej¹³⁴.

2 sierpnia 1926 roku Sejm uchwalił ustawę, na mocy której upoważniono Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy¹³⁵. Pierwsze takie rozporządzenie z mocą ustawy wydane przez Prezydenta dotyczyło zwierzchnictwa nad siłami zbrojnym, co *explicite* wskazywało, jak istotny był to problem dla ówczesnych dygnitarzy¹³⁶. Za pierwowzór dla tego rozporządzenia służył projekt dekretu przedstawiony 7 lipca 1926 roku 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. 1 Konstytucji”¹³⁷. Z uwagi na fakt, że w artykule tym nie było podstaw prawnych do wydawania ogólnych norm prawnych 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 2 sierpnia 1926 roku, 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

¹³³ 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, *Rozporządzenie...*, op. cit., s. 179; M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce 1919–1939*, Warszawa 1963, s. 61 i n.; W. Komarnicki, *Ustrój...*, 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.

¹³⁴ Zob. I. Klajnerman, *Rozporządzenia z mocą ustawy a konstytucja*, „Palestra” 1926, nr 8, s. 268; E. Muszański, *Uwagi...*, op. cit., s. 681.

¹³⁵ Ustawa z 2 sierpnia 1926 roku o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. RP 1926, nr 78, poz. 443).

¹³⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 roku o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa (Dz.U. 1926, nr 79, poz. 444).

¹³⁷ R. Kraczkowski, *Rozporządzenie...*, op. cit., s. 138.

Wojskowych; 2) wydanym na podstawie tego rozporządzenia dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej, który by zawierał merytoryczne przepisy w tej dziedzinie według założeń Ministra Spraw Wojskowych”¹³⁸. 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 regulujący 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, z którego możliwe było co najwyżej wyprowadzenie prawa do wydania rozkazów wojskowych przez zwierzchnika sił zbrojnych¹³⁹. Natomiast brak kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na dekretach wyłączał solidarną odpowiedzialność rządu za te akty, wskutek czego w myśl art. 44 ust. 4 Konstytucji były one nieważne¹⁴⁰. 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 art. 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 zasadniczej¹⁴¹. Powyższa konstatacja każe uznać rozporządzenie Prezydenta o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbroj-

¹³⁸ *Ibidem*, s. 138–139.

¹³⁹ Zob. A. Peretiatkowicz, *Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych...*, *op. cit.*, s. 329.

¹⁴⁰ R. Krackowski, *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, s. 139.

¹⁴¹ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, *op. cit.*, s. 80.

nych za niezgodne z Konstytucją marcową. Taka interpretacja rozporządzenia z 6 sierpnia 1926 roku jest akceptowana w literaturze przedmiotu¹⁴².

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 2 sierpnia 1926 roku o pełnomocnictwach, gdyż na mocy owego rozporządzenia dekrety Prezydenta w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych mogły być wydawane również po wygaśnięciu pełnomocnictw¹⁴³. 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 wojny¹⁴⁴.

Na podstawie analizowanego rozporządzenia Prezydent Rzeczypospolitej wydał dekret o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych¹⁴⁵. W dekrete tym Prezydent powołał się na dwie podstawy prawne, tj. art. 46 Konstytucji oraz rozporządzenie z 6 sierpnia 1926 roku 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 rozstrzygnięte¹⁴⁶, 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 ustawowym¹⁴⁷.

¹⁴² Zob. P.A. Tusiński, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 280; R. Kraczkowski, *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, s. 139;

¹⁴³ R. Kraczkowski, *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, s. 163.

¹⁴⁴ L. Wyszczelski, *Armia w systemie demokratycznym*, Warszawa 1999, s. 25.

¹⁴⁵ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 roku o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (Dz.U. 1926, nr 79, poz. 445).

¹⁴⁶ Wacław Komarnicki stwierdzał, że dekrety wydawane na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 6 sierpnia 1926 roku nie posiadały mocy ustawodawczej. Zob. W. Komarnicki, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 230. Z kolei Maciej Starzewski prezentował odmienny pogląd, zostając 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.

¹⁴⁷ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 79.

Abstrahując od formy prawnej analizowanego dekretu, należy stwierdzić, że stanowił on rozwiniecie 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 art. 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 administracją wojskową oraz ponosił odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za swoją działalność¹⁴⁸. Uwydatniona w dekrete kwestia odpowiedzialności ministra stanowiła oczywistą powtórkę postanowień Konstytucji. Jak już wcześniej wspomniano, Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych mógł wydawać dekrety we wszystkich sprawach dotyczących armii z wyjątkiem tych, które wymagały „załatwienia ustawodawczego”. Ustawa zasadnicza terminem „najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych państwa” posługuje się wyłącznie w art. 46. Przyjmując, że pojęcie zwierzchnictwa sił zbrojnych rozciąga się na wszelkie sprawy związane z wojskiem, uznać należy, że dekrety 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 art. 122 i 123. Jednak wobec tych spraw Prezydent mógł wydać na podstawie ustawy o pełnomocnictwach z 2 sierpnia 1926 roku rozporządzenia z mocą ustawy, tak jak miało to miejsce wobec uregulowania stanów nadzwyczajnych¹⁴⁹. Na tej podstawie można uznać, że Prezydent był uprawniony 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 Inspek-

¹⁴⁸ P. Stawecki, *Organizacja naczelnych władz wojskowych według Marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 4, s. 39.

¹⁴⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 stycznia 1928 roku o stanie wojennym (Dz.U. 1928, nr 8, poz. 54); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1928, nr 32, poz. 307).

tora Sił Zbrojnych, podsekretarzy stanu (wiceministrów) Ministerstwa Spraw Wojskowych i Szefa Sztabu Generalnego. Z kolei na wniosek Ministra Spraw Wojskowych Prezydent mianował na stanowiska dowódców dywizji, równorzędnych i wyższych. Osobiście uważam, że określenie urzędów wojskowych obsadzanych przez Prezydenta na podstawie dekretu było niezgodne z rozporządzeniem o wydawaniu dekretów z 6 sierpnia 1926 roku, gdyż na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji określenie urzędów wojskowych obsadzanych przez Prezydenta było zastrzeżone dla ustaw. Natomiast na podstawie przywołanego rozporządzenia Prezydent mógł wydawać dekryty 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 roku na podstawie ustawy o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojska Polskiego. Katalog urzędów wojskowych obsadzanych przez Prezydenta należy uznać za *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 art. 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 dekretu¹⁵⁰. 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 zbrojeniowego, fortyfikacji oraz budżetu, a także opiniowanie oficerów od dowódców pułków wzwyż oraz wnioskowanie co do obsady tych stanowisk¹⁵¹.

¹⁵⁰ Por. P. Stawecki, *Konstytucje...*, op. cit., s. 48.

¹⁵¹ 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.

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 roku 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 zastępcą¹⁵². 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 rola pierwszego sprowadzona została niemal wyłącznie do administrowania armią w czasie pokoju, mając poważnie ograniczony wpływ na przygotowanie wojska do wojny¹⁵³. 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 rozporządzenia z 25 października 1926 roku¹⁵⁴. 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

¹⁵² P. Stawecki, *Z badań...*, op. cit., s. 207.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 października 1926 roku o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz.U. 1926, nr 108, poz. 633).

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), a Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, bowiem bez wysłuchania jego opinii Komitet nie mógł powziąć uchwały. Znamienne było to, że Komitet w swojej dziesięcioletniej działalności obradował tylko jeden raz. Miało to miejsce 23 listopada 1926 roku, a posiedzenie dotyczyło przeglądu międzynarodowego położenia Polski¹⁵⁵. Z tego powodu należy uznać Komitet Obrony Państwa za instytucję fasadową.

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 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 roku, gdy aktywność polityczna Marszałka spadła, jednak w kwestiach wojskowych pozostawał nadal jedynym decydem. 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 jakiejkolwiek ingerencji w sprawy personalne i ogólnoadministracyjne wojska, pozostawiając im oraz izbom ustawodawczym wpływ na ustalenie budżetu wojskowego i kontyngentu rekruta”¹⁵⁶. Stan ten powodował niejako kontynuację ograniczenia kompetencji Prezydenta sprzed 1926 roku, jednak wówczas ograniczenie było spowodowane brakiem regulacji normatywnej (stanowiącym istotny konflikt polityczny), a prezydent Stanisław Wojciechowski

¹⁵⁵ Zob. P. Stawecki, *Protokół pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, „Kwartalnik Historyczny” 1989, nr 3, s. 76–85.

¹⁵⁶ I. Mościcki, *Wspomnienia, Niepodległość*, t. VI, Londyn 1958, s. 197 i n.

nie akceptował takiego stanu i jednocześnie podejmował kroki w celu zapobieżenia takiej sytuacji. Natomiast po 1926 roku wyłącznie bierność Ignacego Mościckiego w dziedzinie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi spowodowała taki obrót spraw. Warto również odnotować, że wydane rozporządzenia w zakresie wydawania dekretów odnośnie do najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych i utworzeniu Komitetu Obrony Państwa oraz sam dekret o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi powstały pod dyktando Józefa Piłsudskiego.

Przyjęty model organizacji naczelnych władz wojskowych na mocy dekretu z 6 sierpnia 1926 roku był oparty na ówczesnych rozwiązaniach francuskich. Rozwiązania były wręcz analogiczne z wyjątkiem określenia stosunku Prezydenta do sił zbrojnych. We Francji siły zbrojne zostały związane poprzez Ministra Obrony Narodowej jedynie z rządem i z parlamentem, odsuwając prezydenta na dalszy plan w obawie przed bonapartyzmem. W Polsce rozwiązania oparte w całości na koncepcjach Piłsudskiego zakładały, że skuteczność armii będzie zagwarantowana, gdy zostanie oparta na najwyższym w państwie autorytecie politycznym – Prezydenta Rzeczypospolitej. Józef Piłsudski argumentował to tym, że Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych będzie bronił interesów wojska, w szczególności w czasie pokoju, kiedy parlamenty i rządy dążą zazwyczaj do zmniejszenia ciężarów, jakie nakłada na społeczeństwo obowiązek służby wojskowej, utrzymanie sił zbrojnych i wyposażenie ich w nowoczesne środki obrony¹⁵⁷.

W latach 1926–1935 Prezydent Rzeczypospolitej poza dekretem z 6 sierpnia 1926 roku wydał jeszcze dwa dekryty w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa. Pierwszy, wydany 30 kwietnia 1929 roku¹⁵⁸, 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 zakresu najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, z 12 grudnia 1930 roku¹⁵⁹, określił zadania żandarmerii¹⁶⁰.

W Konstytucji marcowej przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych nie były zawarte w odrębnym rozdziale, lecz usytuowano je w rozdziale V – *Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie*. Ustrojodawca w odniesieniu do instytucji stanów nadzwyczajnych ograniczył się wyłącznie do zawieszenia praw

¹⁵⁷ B. Podolski, *Organizacja...*, op. cit., s. 194.

¹⁵⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 kwietnia 1929 roku o wprowadzeniu zmian w dekreście Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 roku o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (Dz.U. 1929, nr 32, poz. 303).

¹⁵⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 grudnia 1930 roku o żandarmerii (Dz.U. 1931, nr 2, poz. 6).

¹⁶⁰ Zob. T. Böhm, *Żandarmeria w II Rzeczypospolitej*, Przegląd Prawniczy 1990, nr 1, *passim*; J. Suliński, *Żandarmeria (II)*, „Wojsko i Wychowanie” 1996, nr 2, *passim*.

obywatelskich, a nie powoływał specjalnej struktury państwowej w celu efektywnego zarządzania państwem w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Konstytucja z 17 marca 1921 roku ustanowiła dwa rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wyjątkowy i stan wojenny.

Uprawnienia Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa w Konstytucji marcowej ograniczone zostały do wyrażenia „zezwoenia” na wprowadzenie stanu wyjątkowego. Konstytucja marcowa traktowała stan wyjątkowy jako instytucję czasowego zawieszenia praw obywatelskich¹⁶¹. Do konstytucyjnego katalogu praw podlegających zawieszeniu zaliczano: wolność osobistą, nietykalność mieszkania, wolność prasy, tajemnicę korespondencji oraz prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń. Wyliczenie to stanowiło katalog o charakterze taksatywnym, co powodowało, że stany nadzwyczajne nie mogły skutkować zawieszeniem innych praw obywatelskich.

Stan wyjątkowy mógł być zarządzony dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w których okaże się konieczny za względów bezpieczeństwa publicznego¹⁶². Poprzez względy bezpieczeństwa publicznego rozumieć należało: wojnę, zagrożenie wybuchem wojny oraz rozruchy wewnętrzne lub rozległe knowania o charakterze zdrady stanu, które zagrażały konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli.

Stan wyjątkowy mógł być wprowadzony jedynie przez Radę Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej. Po uzyskaniu zezwolenia zarządzenie takie wydane przez Radę Ministrów musiało być przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. Tryb parlamentarnego zatwierdzenia zarządzenia Rady Ministrów przewidywał różne procedury w zależności od tego, czy zarządzenie stanu wyjątkowego miało miejsce w czasie trwania sesji. Jeżeli zarządzenie wydane zostało w czasie trwania sesji, musiało być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. W sytuacji, gdy Rada Ministrów zarządziła stan wyjątkowy w okresie międzysesyjnym, procedura zależała od obszaru obowiązywania stanu wyjątkowego. Jeżeli dotyczył on obszaru jednego województwa lub mniejszego, to zatwierdzenie następowało na kolejnej sesji zwyczajnej. Inaczej sprawy się miały, gdy stan wyjątkowy został ogłoszony na obszarze obejmującym więcej

¹⁶¹ A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej* [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 121; R. Socha, *Instytucja stanu wyjątkowego w polskich prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 4, s. 17; *idem*, *Instytucja stanu wojennego w polskim prawodawstwie*, „Myśl Wojskowa” 2003, nr 6, s. 44.

¹⁶² Jak słusznie zauważył Lech Mażewski, ustrojodawca pierwszy i ostatni raz w dziejach polskiego konstytucjonalizmu posłużył się określeniem „bezpieczeństwo publiczne”, które w głównej mierze kładło nacisk na ochronę porządku publicznego (bezpieczeństwo obywateli), a nie na bezpieczeństwo państwa. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 52.

niż jedno województwo¹⁶³. W takiej sytuacji „w czasie przerwy w obradach sejmowych – Sejm zbierał się automatycznie w ciągu dni 8 od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji”. Jeszcze inaczej wyglądała sytuacja, „jeżeli Rada Ministrów zarządziła stan wyjątkowy po zakończeniu okresu sejmowego lub rozwiązaniu Sejmu, zarządzenie rządu powinno być przedstawione Sejmowi nowo wybranemu niezwłocznie na pierwszym posiedzeniu”¹⁶⁴. We wszystkich tych przypadkach jeśli Sejm odmówił zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast tracił moc obowiązującą.

Wprowadzenie wymogu „zezwoienia” Prezydenta na zarządzenie stanu wyjątkowego formalnie stanowiło obok kontroli parlamentarnej (zatwierdzenie zarządzenia Rady Ministrów) oraz odpowiedzialności ministrów przed Trybunałem Stanu jedną z gwarancji nienadużywania uprawnień przez Radę Ministrów w zakresie zawieszenia praw obywatelskich¹⁶⁵. Ponadto konieczność uzyskania zezwolenia nie wpływała na zredukowanie odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej Rady Ministrów za wydanie zarządzenia¹⁶⁶. Analiza przepisów Konstytucji nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, w jakiej formie Prezydent miałby wyrazić swój sprzeciw wobec wprowadzenia stanu wyjątkowego. We wspomnianym już art. 44 ustawy zasadniczej czytamy, że „każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra”, co zasadniczo wykluczało dyskrecjonalne podejmowanie decyzji przez Prezydenta, w tym również zezwolenia na wprowadzenia stanu wyjątkowego. Wobec takiego zastrzeżenia trudno sobie wyobrazić sprzeciw Prezydenta wobec zarządzenia Rady Ministrów, a uprawnienie Prezydenta do „zezwalania” miało charakter czysto formalny. Warto zwrócić uwagę na pewną niespójność uregulowań ustawy zasadniczej, która na podstawie art. 44 w zasadzie wyłączała samodzielność działania głowy państwa¹⁶⁷, a w art. 124 przyznawała uprawnienie w postaci zezwalania na zarządzenie stanu wyjątkowego przez Radę Ministrów. Można przyjąć tezę, że w sensie politycznym zarządzenie stanu wyjątkowego stanowiło wyłączną decyzję gabinetu. Przychylam się do stanowiska doktryny, zgodnie z którym na gruncie ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 roku wprowadzenie wymogu zezwolenia Prezydenta na zarządzenie stanu wyjątkowego należy rozumieć jako możliwość

¹⁶³ *Ibidem*, s. 55.

¹⁶⁴ L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989*, Toruń 2006, s. 48.

¹⁶⁵ Zob. A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 roku, zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1927, s. 152.

¹⁶⁶ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934, s. 58.

¹⁶⁷ Z. Witkowski, *Prezydent...*, op. cit., s. 25.

udzielania przez Prezydenta rad, opinii, zachęcania i powstrzymywania, jednak bez możliwości odmowy zatwierdzenia zarządzenia Rady Ministrów¹⁶⁸.

Konstytucja z 1921 roku zawierała delegację do wydania ustawy, która winna określić szczegółowe zasady funkcjonowania stanu wyjątkowego. Jednak uregulowanie problematyki stanów nadzwyczajnych nastąpiło dopiero w 1926 roku. Natomiast pod rządami Konstytucji marcowej po raz pierwszy wprowadzono stan wyjątkowy rozporządzeniem Rady Ministrów z 16 grudnia 1922 roku¹⁶⁹ w reakcji na zabicie pierwszego prezydenta niepodległej Polski Gabriela Narutowicza. Wówczas zgodnie z art. 40 Konstytucji Prezydenta zastępował Marszałek Sejmu, który wyraził „zezwolenie” dla decyzji rządu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego¹⁷⁰. Niemniej jednak rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego z 16 grudnia 1922 roku było niekonstytucyjne z uwagi na fakt, iż przepisy ustawy zasadniczej dotyczące instytucji stanów nadzwyczajnych nie obowiązywały, a więc nie można było w żaden sposób ich stosować¹⁷¹. Wynikało to z art. 126, który stanowił, że „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie”. Pomimo tego Rada Ministrów, wydając rozporządzenia o stanie wyjątkowym¹⁷² lub o zawieszeniu praw obywatelskich¹⁷³, opierała się bezpośrednio na postanowieniach art. 124 Konstytucji, do czego nie była uprawniona¹⁷⁴. Należy także podkreślić, że rozporządzenia władzy, z których wynikały prawa i obowiązki obywateli, miały mieć moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostałyby wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią (art. 3 *in fine*) – jak wiadomo ustawy takie nie zostały wydane.

Ustawa zasadnicza przewidywała również stan wojenny, który w stosunku do stanu wyjątkowego był bardzo skromnie uregulowany w przepisach konstytucyjnych. Ograniczono się wyłącznie do stwierdzenia, że stan wojenny może nastąpić tylko w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi. Katalog praw podlegających zawieszeniu był tożsamy z katalogiem odnoszącym się do stanu

¹⁶⁸ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 53.

¹⁶⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 grudnia 1922 roku w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy (Dz.U. 1922, nr 110, poz. 1010).

¹⁷⁰ O fakcie wyrażenia zezwolenia na wprowadzenie stanu wyjątkowego wspominał także ówczesny Marszałek Sejmu Maciej Rataj w swoich pamiętnikach: „17 grudnia [...], godzina 18 – konferencja z Sikorskim: podpisuję stan wyjątkowy”. M. Rataj, *Pamiętniki...*, *op. cit.*, s. 132.

¹⁷¹ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 59.

¹⁷² Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 grudnia 1922 roku w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy (Dz.U. 1922, nr 110, poz. 1010).

¹⁷³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 maja 1926 roku o zawieszeniu praw obywatelskich (Dz.U. 1926, nr 46, poz. 281); rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1926 roku o zawieszeniu praw obywatelskich (Dz.U. 1926, nr 54, poz. 320).

¹⁷⁴ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 74.

wyjątkowego. Konstytucja nie określała trybu ogłoszenia stanu wojennego i pozostawiła tę sprawę, jak i szczegółowe uregulowanie funkcjonowania stanu wojennego do rozstrzygnięcia przez ustawodawcę. Dopiero po uchwaleniu noweli sierpniowej Prezydent, korzystając z przyznanych mu uprawnień do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, wypełnił konstytucyjny obowiązek wydania przepisów regulujących stany nadzwyczajne. Po siedmiu latach obowiązywania ustawy zasadniczej został wypełniony obowiązek wynikający z art. 3 ust. 5, art. 123, 124, 126 ust. 1 Konstytucji. Zarówno rozporządzenie o stanie wyjątkowym, jak i o stanie wojennym zostały wydane zgodnie z wymogami ustawy o pełnomocnictwach. Uprawnienia Prezydenta wobec stanu wyjątkowego ograniczone zostały do wyrażenia zezwolenia na jego zarządzenie, a samo rozporządzenie nie przyznawało mu dodatkowych kompetencji. W myśl postanowień rozporządzenia o stanie wojennym jego wprowadzenie należało do Naczelnego Wodza. Dlatego też aby możliwe było wprowadzenie stanu wojennego, musiało być to poprzedzone mianowaniem Naczelnego Wodza przez Prezydenta Rzeczypospolitej zgodnie z procedurą konstytucyjną. Było to rozwiązanie dość kontrowersyjne, tym bardziej że Naczelnny Wódz po wprowadzeniu stanu wojennego na obszarze jego obowiązywania stał najwyżej w hierarchii władz publicznych wraz z podporządkowanymi mu wojskowymi dowódcami, a administracja cywilna miała być im w pełni podporządkowana. Jego działania pozostawały poza jakąkolwiek kontrolą ze strony Sejmu, a i wpływ Rady Ministrów ograniczał się do podjęcia uchwały, iż jakiś obszar przestawał być objęty działaniami wojennymi, co powodowało z mocy prawa zniesienie stanu wojennego¹⁷⁵. Należy wyraźnie stwierdzić za Lechem Mażewskim, iż rozporządzenie Prezydenta o stanie wojennym znacznie bardziej kształtowało tę instytucję w duchu dekretu Prezydenta o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych niż szczątkowej regulacji prawnej zawartej w art. 123 i 124 ustawy zasadniczej¹⁷⁶.

3. W okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku

Uchwalona nowela konstytucyjna w 1926 roku miała istotne znaczenie polityczne dla Józefa Piłsudskiego, jednak nie konstituowała dla niego całkowitej reformy reżimu państwowego. Dlatego też problem reformy ustroju Rzeczypospolitej stał się fundamentalną sprawą dla Piłsudskiego i liderów Bezpartyj-

¹⁷⁵ *Ibidem*, s. 83.

¹⁷⁶ L. Mażewski, *Stany...*, *op. cit.*, s. 79.

nego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR). W drugiej połowie 1928 roku w łonie BBWR przystąpiono do prac nad stworzeniem norm prawnych przyszłej konstytucji. Autorem projektu BBWR był Stanisław Car. Według jego projektu Prezydent był zwierzchnikiem sił zbrojnych, który mianował i zwalniał Generalnego Inspektora Sił Państwa, oficerów wszelkich stopni, a także obsadzał urzędy wojskowe, które zostały mu zastrzeżone. Projekt zakładał, że na czas wojny Prezydent miał wyznaczać Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych, który miał *ex lege* wchodzić w skład rządu. W 1930 roku Komisja Konstytucyjna rozpoczęła rozpatrywanie projektów konstytucji: projektu BBWR, projektu Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów, Klubu Parlamentarnego PSL Wyzwolenie, Klubu Parlamentarnego Stronnictwa Chłopskiego (projekt lewicy) (druk sejmowy 555) oraz projektu zgłoszonego przez Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”, Chrześcijańskiej Demokracji i Narodowej Partii Robotniczej (druk sejmowy 666). Stronnictwo Narodowe nie przedstawiło kompletnego projektu, jednocześnie składając szereg poprawek do pozostałych projektów. Projekt lewicy pozostawiał bez zmian rozwiązanie przyjęte w Konstytucji marcowej odnośnie do uregulowań w zakresie kompetencji Prezydenta wobec sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa.

Komisja Konstytucyjna nie podjęła żadnej decyzji na skutek rozwiązania Sejmu i Senatu przez prezydenta Mościckiego 29 sierpnia 1930 roku. Podczas III kadencji Sejmu BBWR wniósł 6 lutego 1931 roku ponownie swój projekt z 1929 roku. Prace w Komisji Konstytucyjnej rozpoczęły się referatem Stanisława Cara. Na plenum Komisji przyjęto plan jej prac, który składał się z osiemnastu referatów dotyczących zagadnień ustrojowych, był wśród nich również referat odnoszący się do zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, który miał zostać wygłoszony przez Bogusława Miedzińskiego. Jednak w ostatecznym rozrachunku referat ten nie został wygłoszony¹⁷⁷. W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej w łonie BBWR od czerwca 1932 roku jednocześnie trwały niejawne prace nad rekonstrukcją projektu konstytucji z 1931 roku. W tym celu powołano zespół, (jego pracami kierował Stanisław Car), który zredagował niemal cały projekt nowej ustawy zasadniczej. Kwestie statusu Prezydenta opracowywał Car przy pomocy Bohdana Podoskiego. W znacznej mierze odpowiadały one rozwiązaniom, które Car wcześniej zawarł w projekcie Bloku z 1931 roku, a tak naprawdę stworzył je już w 1929 roku, przygotowując poprawki do Konstytucji marcowej celem ich przedłożenia przez BBWR w Sejmie II kadencji¹⁷⁸. 30 czerwca 1933 roku w trakcie konferencji u Walerego Sławka, prezesa BBWR, Stanisław

¹⁷⁷ W.T. Kulesza, *Tryb uchwalenia konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)* [w:] *Tryb uchwalania polskich konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 63.

¹⁷⁸ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 22.

Car referował swoje koncepcje dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz organizacji sił zbrojnych, a także przepisów na wypadek wojny. Głównym zamiarem Cara było utrzymanie trwałości istniejących dekretów z 6 sierpnia 1926 roku dotyczących zwierzchnictwa i dowództwa nad siłami zbrojnymi, dlatego też jego koncepcje zmierzały do przekazania tych unormowań dekretem Prezydenta, które w nowej konstytucji miały być aktami ustawodawczymi (na równi z ustawami). Natomiast wobec propozycji w sprawie przepisów na wypadek wojny Marszałek Sejmu Kazimierz Świtalski kwestionował celowość umieszczania ich w konstytucji z uwagi na ewentualną możliwość jej zawieszenia jako nieprzystosowanej do warunków wojennych. Dlatego też postanowiono odłożyć dyskusję w tej sprawie do czasu porozumienia się z „kompetentnymi czynnikami”¹⁷⁹. Można domniemywać, że chodziło o Józefa Piłsudskiego¹⁸⁰. Przepisy dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz organizacji naczelnych władz wojskowych Car redagował z Podoskim latem 1933 roku w Spale¹⁸¹. Następnie 1 sierpnia 1933 roku na prezydium klubu BBWR przedstawił gotowy projekt ustawy zasadniczej, który został zaakceptowany. 20 grudnia 1933 roku Car jako referent generalny Komisji Konstytucyjnej złożył na jej forum sprawozdanie z przebiegu jej dotychczasowych prac w latach 1931–1933 (mimo iż część zaplanowanych referatów nie została wygłoszona, w tym referat o zwierzchnictwie sił zbrojnych), prezentując równocześnie członkom Komisji „ujęty w 63 tezach wynik dokonanych prac oraz poddając pod rozagę komisji projekt zasad, na których ma się oprzeć zamiana konstytucji”¹⁸². Należy podkreślić, że w „Tezach Konstytucyjnych” zwiększone zostały kompetencje Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Do prerogatyw Prezydenta włączono mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz wyznaczanie następcy Prezydenta na czas wojny. Ponadto decydował on o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa oraz zarządzał stan wyjątkowy i wojenny¹⁸³.

¹⁷⁹ P. Stawecki, *Z badań nad organizacją najwyższych władz wojskowych w Polsce w latach 1921–1939*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1994, t. XXXVI, s. 210.

¹⁸⁰ *Idem*, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 53.

¹⁸¹ B. Podoski, *Organizacja naczelnych władz obrony państwa (Szkic historyczny)*, „Niepodległość” 1962, t. VII, s. 196.

¹⁸² W.T. Kulesza, *Tryb...*, *op. cit.*, s. 68.

¹⁸³ Takie uregulowanie senator Wojciech Rostworowski, główny referent projektu konstytucji w Senacie, konstatował następująco: „nie ustępując nikomu w konstruktywnej pracy nad pokojem, musi Polska być gotową do obrony swego bytu na wypadek konfliktu zbrojnego. A obronność Państwa polega między innymi na przystosowaniu całego organizmu ustrojowego do przemogłych potrzeb wojny”. W jego opinii „wszystkie nowe konstytucje, które po naszej uchwalenie będą, z tym dorobkiem, który wnosi projekt obecny, będą się musiały liczyć”. Przemówienie sen. W. Rostworowskiego, „Gazeta Polska” 1934, nr 11/12, s. 6.

Należy odnotować, że Sztab Główny Wojska Polskiego miał również wpływ na ostateczną treść konstytucji, jak np. w art. 3 „Tez Konstytucyjnych”, gdzie była mowa o organach władzy. Sztab Główny sprzeciwił się temu, iż użyto zwrotu „organa władzy” wobec wojska¹⁸⁴. Sztab w odniesieniu do łączności funkcji Prezydenta z Naczelnym Wodzem formułował także swoje zastrzeżenia. Zarówno pierwotny projekt Cara, jak i jego późniejsze „Tezy Konstytucyjne” nie wykluczały takiej możliwości. Dlatego „wojskowi proponowali więc, aby do artykułu mówiącego, że prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, dodać zastrzeżenie, iż nie może on sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny, o ile nie pełnił przed wyborem na prezydenta funkcji Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Szefa Sztabu Głównego lub inspektora armii”¹⁸⁵. W ostatecznym rozrachunku propozycja ta nie została przez ustrojodawcę włączona do tekstu ustawy zasadniczej.

W przyjętych w Konstytucji kwietniowej rozwiązaniach porzucono monteskiuszowską zasadę podziału władzy i skupiono się na osobie Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁸⁶. Zaaprobowana w Konstytucji koncepcja prezydentury była diametralnie inna niż w Konstytucji. Uczyniła z Prezydenta czynnik nadrzędny w państwie, harmonizujący działania naczelných organów państwowych oraz uosabiający jedność i niepodzielność władzy państwowej. Odrzucono zasadę zwierzchnictwa narodu na rzecz zasady zwierzchnictwa Prezydenta, w myśl której pod jego zwierzchnictwem pozostawały następujące organy państwa: Rada Ministrów, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy oraz kontrola państwowa.

¹⁸⁴ P. Stawecki, *Następcy komendanta*, Warszawa 1969, s. 59.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Stanisław Car na plenum Komisji Konstytucyjnej charakteryzował zasady przyszłej konstytucji następująco: „Zdając sobie sprawę z ujemnych stron teorii Monteskiusza, zwłaszcza w jej praktycznym zastosowaniu, autorowie projektu odbiegają od tradycyjnego schematu podziału władz państwowych. Ze stanowiska bowiem prawidłowego ustroju ważna jest nie teoretyczna zasada podziału władzy, ale praktyczne rozwiązanie zagadnienia ścisłego podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi, naczelnymi organami władzy państwowej. Ale ponieważ z pojęciem podziału na kompetencje łączy się nierozzerwalnie pojęcie sporów kompetencyjnych – przeto w ustroju państwa muszą być przewidziane metody pokojowego, bez wstrząsów wewnętrznych, rozstrzygania tych sporów. Takim czynnikiem rozjemczym może być tylko Głowa Państwa, jako organ nadrzędny, reprezentujący interesy państwa jako całości we wszystkich jego dziedzinach i we wszystkich przejawach. Podział władzy zwierzchniej, która z istoty swej musi być jednolita i niepodzielna, pomiędzy poszczególne i niezależne od siebie organy prowadzi do nieustannych walk wewnętrznych. Zamiast walki chcemy oprzeć nasz przyszły ustrój na zasadzie harmonii władz: zamiast konfliktów, chcemy widzieć solidarną pracę naczelných organów władzy; zamiast podziału (separation), chcemy by zatriumfowała zasada współdziałania (collaboration) władz. Z powyższych przesłanek wpływa w drodze prostej konsekwencji pierwszy nasz najpoważniejszy postulat – poniesienia powagi stanowiska Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyposażenia go w rzeczywiste, a nie tylko dekoracyjne atrybuty władzy”. S. Car, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 11 i n.

Zgodnie z art. 11 Konstytucji Prezydent jako czynnik nadrzędny miał harmonizować ich działalność. Harmonizowanie działalności organów oznaczało, że Prezydent mógł nie tylko określać polityczny zakres ich działalności, ale także egzekwować wykonanie wytyczonej polityki – ustalał więc zasadniczą politykę państwa¹⁸⁷. Dlatego też katalog uprawnień Prezydenta obejmujący wszystkie sfery życia państwowego był bardzo szeroko zakreślony, co powodowało, że posiadał on kompetencje wykonawczo-zarządzające i prawotwórcze. Te ostatnie dość znacznie ograniczały rolę Sejmu i Senatu. Należy odnotować, że Prezydent był upoważniony do wydawania dekretów (bez udziału Sejmu), które obok ustaw stanowiły akty ustawodawcze. Ustawa konstytucyjna z 1935 roku z jednej strony utrzymała dotychczasowe rodzaje dekretów (już nie rozporządzeń z mocą ustawy) mające charakter zastępczy – dekrety z upoważnienia konstytucji i z upoważnienia ustawy, z drugiej strony natomiast wprowadzała kategorię dekretów o charakterze samodzielnym, których ustawy nie mogły zmienić¹⁸⁸.

Zgodnie z Konstytucją Prezydent nie ponosił odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej, ponieważ za losy państwa odpowiedzialny miał być „wobec Boga i historii”, co w zasadzie powodowało, że przyjęta koncepcja prezydentury jest bliska monarchii, a zniesienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta nie godziło się z republikańską formą państwa¹⁸⁹. Uwypukleniem znaczącej pozycji głowy państwa była także przyjęta systematyka Konstytucji, zgodnie z którą wysunięto na początek ustawy zasadniczej rozdział poświęcony Prezydentowi. Całokształt rozwiązań ustrojowych w Konstytucji kwietniowej stanowił połączenie systemu parlamentarnego i prezydenckiego z wyraźnym nurtem ku koncepcji prezydenckiej z uwagi na bardzo silną pozycję głowy państwa¹⁹⁰.

Przyjęte rozwiązania ustrojowe nadal przewidywały instytucję kontrasygnaty, zgodnie bowiem z art. 14 „akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra”. Jednak część aktów urzędowych Prezydenta stanowiła jego prerogatywy

¹⁸⁷ Cyt. za: D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego* [w:] *Prawo Konstytucyjne II RP. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 136.

¹⁸⁸ D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 146.

¹⁸⁹ Por. W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji*, Wilno 1935, s. 6 i n.; A. Peretiatkowicz, *Nowa konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy” 1935, t. XV, s. 56.

¹⁹⁰ Wacław Komarnicki ustrój państwa oparty na założeniach Konstytucji kwietniowej skwalifikował jako „cezaryzm”. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, *op. cit.*, s. 194–195. Z kolei Zbysław Rykowski oraz Wojciech Sokolewicz dobitnie ujęli ówczesny reżim polityczny jako państwo autorytarne. Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucja Kwieciowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1987, z. 3–4 (89–90), s. 94. Zdaniem W. Czaplińskiego Konstytucja wprowadziła system prezydencki. W. Czapliński, *Dzieje sejmy polskiego do roku 1939*, Kraków–Wrocław 1984, s. 110.

(uprawnienia osobiste), co oznaczało, że były zwolnione z wymogu kontrasygnaty. Do zakresu prerogatyw Prezydenta należały kompetencje kreacyjne (wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej i zarządzanie głosowania powszechnego, wyznaczanie na czas wojny następcy Prezydenta, mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, powoływanie sędziów Trybunału Stanu, powoływanie senatorów piastujących mandat z wyboru Prezydenta oraz mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej), kompetencje kontrolne wobec naczelnych organów państwowych (rozwiązanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji oraz oddawanie członków rządu pod Trybunał Stanu) oraz akty prawa łaski¹⁹¹. Niewątpliwie zakres prerogatyw był bardzo szeroki, co powodowało, że Prezydent miał przewagę nad pozostałymi organami państwa i mógł wpływać na ich działalność¹⁹². Kompetencje wynikające z prerogatyw Prezydenta angażowały go w bezpośrednią działalność polityczną, co sprzeciwiało się przyjętej w ustawie zasadniczej zasadzie jego całkowitej nieodpowiedzialności¹⁹³.

Przyjęta w Konstytucji z 17 marca 1921 roku zasada podwójnej kontrasygnaty została utrzymana w Konstytucji kwietniowej. Podpisy Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra na akcie urzędowym Prezydenta były niezbędne dla ważności owego aktu. Jednak wskutek sformułowania w ustawie zasadniczej tak szerokiego katalogu prerogatyw oraz pominięcia regulacji dotychczas uważanej za istotę instytucji kontrasygnaty, tj. ponoszenia odpowiedzialności przed Sejmem przez Prezesa Rady Ministrów i ministra za akt kontrasygnowany, nastąpiło przekształcenie roli ustrojowej kontrasygnaty¹⁹⁴. Zgodnie z Konstytucją Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną przed Prezydentem i mogli być w każdym czasie przez niego odwołani. Natomiast izby ustawodawcze miały bardzo ograniczoną możliwość pociągnięcia rządu do odpowiedzialności zarówno parlamentarnej, jak i konstytucyjnej. Tym bardziej że art. 14 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 1935 roku nie ustanawiał wprost odpowiedzialności osób kontrasygnujących akty urzędowe Prezydenta, co czyniła poprzednia konstytucja (ar. 44 *in fine*). Dlatego też kontrasygnata

¹⁹¹ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, op. cit., s. 219–221; A. Rakowska, *Kontrasygnata i prerogatywy Prezydenta w dyskusji ustrojowej poprzedzającej uchwalenie konstytucji kwietniowej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2009, nr 70, s. 73 i n.

¹⁹² W literaturze przedmiotu tak szeroki katalog prerogatyw był oceniany negatywnie. Zob. W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, t. VII, s. 19; S. Starzyński [w:] *Ankieta Konstytucyjna Sejmu*, Warszawa 1931, s. 64; L. Kulczyński [w:] *Ankieta Konstytucyjna...*, op. cit., s. 116.

¹⁹³ Por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, op. cit., s. 52.

¹⁹⁴ Por. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 93.

miała znaczenie jedynie jako potwierdzenie udziału członka rządu w danym akcie, a jej celem nie było uzasadnienie odpowiedzialności przed Sejmem za kontrasygnowany akt, a potwierdzenie odpowiedzialności przed samym Prezydentem¹⁹⁵. Takie uregulowanie instytucji kontrasygnaty niewątpliwie stwarzało podstawy do silnej władzy głowy państwa przy jednoczesnym sprowadzeniu członków rządu do roli sygnatariuszy swojej woli. Niewątpliwie należy stwierdzić, że Konstytucja kwietniowa odchodząca od założeń systemu parlamentarnego w znacznej mierze uzależniała ministrów od Prezydenta aniżeli od większości sejmowej.

W przeciwieństwie do swojej poprzedniczki Konstytucja kwietniowa dobitnie precyzowała pozycję sił zbrojnych w państwie. Samo pojęcie sił zbrojnych w Konstytucji kwietniowej rozumieć należy w ujęciu węższym jako wojsko (armia lądowa) i marynarka wojenna¹⁹⁶. Zgodnie z art. 3 Konstytucji siły zbrojne zostały wyniesione do rangi organu państwowego, co implikowało, że nie podlegały już władzy wykonawczej, lecz podobnie jak egzekutywa, legislatura i judykatura podlegały zwierzchnictwu Prezydenta jako czynnikowi harmonizującemu działalność podległych mu organów. Ówczesna doktryna wobec sprawy wydzielenia sił zbrojnych jako odrębnego organu władzy była niejednomyślna. Jerzy Stefan Langrod twierdził, że wyodrębnienie sił zbrojnych uzasadniała potrzeba uwypuklenia wagi obrony państwa jako podstawy bytu i rozwoju Rzeczypospolitej, a z drugiej strony chęć związania w szczególny sposób sił zbrojnych z osobą Prezydenta¹⁹⁷. Wacław Komarnicki obstawał na stanowisku, iż zamieszczenie w art. 3 ustawy zasadniczej sił zbrojnych było wadliwe, gdyż powodowało zestawienie prawnych funkcji państwa, których istotą jest tworzenie lub stosowanie prawa, z organem niemieszczącym się w tej klasyfikacji – realizującym część funkcji egzekutywy¹⁹⁸. Z kolei Sztab Główny Sił Zbrojnych w swoim referacie z 17 sierpnia 1933 roku dotyczącym analizy projektu konstytucji stwierdzał, że „sprowadzenie wojska do organu władzy nie jest rozwiązaniem zgodnym z ideowym nastawieniem wojska. Wojsko uważa się za widomy wyraz suwerenności Państwa, za siłę stojącą na straży bezpieczeństwa Rzeczypospolitej, jej granic i jej niepodległości, a nie

¹⁹⁵ *Ibidem*, s. 95.

¹⁹⁶ Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony z 9 kwietnia 1938 roku (Dz.U. 1938, nr 25, poz. 220) w razie mobilizacji, wojny lub w razie konieczności obrony interesu państwa (stwierdzonej uchwałą Rady Ministrów) inne służby (np. Policja) mogły wejść w skład sił zbrojnych. Por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie...*, *op. cit.*, s. 212; D. Górecki, *Pozycja...*, *op. cit.*, s. 100.

¹⁹⁷ J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12, s. 169.

¹⁹⁸ W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, *op. cit.*, s. 240.

za stróżów porządku wewnętrznego”¹⁹⁹. Jednak podobnie jak innym organom państwa również i siłom zbrojnym ustawa zasadnicza poświęca specjalnie wyodrębniony rozdział (VIII). Bohdan Podoski był autorem tego rozdziału Konstytucji, w którym w zasadzie nadał on „formę prawną dezzyderatom wyrażonym przez Józefa Piłsudskiego”²⁰⁰. Należy również stwierdzić za Dariuszem Góreckim, że umiejscowienie w Konstytucji zagadnień dotyczących sił zbrojnych między rządem i izbami ustawodawczymi a sądami i kontrolą państwową nie mogło być bez znaczenia²⁰¹.

Zgodnie z poglądami Józefa Piłsudskiego twórcy ustawy konstytucyjnej radykalnie ograniczyli wpływ legislatywy na siły zbrojne, pozostawiając jedynie konieczność aktu ustawodawczego wobec zmiany kontyngentu (art. 62 ust. 2 Konstytucji)²⁰². Mimo to Konstytucja oprócz ustawy za akt ustawodawczy przyjmowała również dekret Prezydenta. Dlatego także Prezydent mógł dokonywać zwiększenia kontyngentu. W konsekwencji izby parlamentarne formalnie utraciły jakikolwiek wpływ na siły zbrojne (*de facto* utraciły go już od sierpnia 1926 roku). Jedynym czynnikiem oddziaływania izb parlamentarnych na armię było uchwalanie budżetu wojskowego (ok. 800 mln zł rocznie)²⁰³. Takie uregulowanie pozycji ustrojowej wojska stanowiło całkowite zerwanie z parlamentarną kontrolą, a wyrazem pełnego uniezależnienia sił zbrojnych było w szczególności pozostawianie ich pod zwierzchnictwem Prezydenta jako organu harmonizującego naczelne organy państwowe.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy zasadniczej ustrojodawca nałożył na siły zbrojne naczelne zadanie w postaci służenia Rzeczypospolitej, które realizować miały, stojąc na „straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Rzeczypospolitej” (art. 61). Przychyłam się do stanowiska tej grupy przedstawicieli doktryny, która termin „bezpieczeństwo” – użyty w art. 61 Konstytucji – odnosiła do zagrożeń o charakterze zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym (np. tłumienie rozruchów)²⁰⁴. Co prawda w Konstytucji kwietniowej nie było mowy o możliwości użycia sił zbrojnych do uśmierzenia rozruchów (tak jak to miało miejsce w Konstytucji marcowej), ale nie oznaczało to, że na mocy ustawy nie byłoby to

¹⁹⁹ Cyt. za: P. Stawecki, *Następcy...*, op. cit., s. 59.

²⁰⁰ B. Podoski, *Prace nad konstytucją kwietniową*, „Niepodległość” 1979, t. XII, s. 188.

²⁰¹ D. Górecki, *Problematyka sił zbrojnych w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, t. LIV, s. 51.

²⁰² Zdaniem Antoniego Derynga jedynie zwiększenie kontyngentu wymagało aktu ustawodawczego. Zob. A. Deryng, *Siły zbrojne w organizacji...*, op. cit., s. 27.

²⁰³ D. Górecki, *Problematyka...*, op. cit., s. 57.

²⁰⁴ Por. W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 339; P. Stawecki, *Z badań...*, op. cit., s. 211. Odmienne stanowisko prezentowali E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r. [w:] Konstytucje Polski, Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu 2*, Warszawa 1990, s. 197.

dopuszczalne. Natomiast pojęcie praw zwierzchniczych wiązało się z obowiązkiem obywateli do służby wojskowej na rzecz obrony państwa, które stanowiło dobro wspólne wszystkich obywateli. Obowiązek służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony państwa Konstytucja nakładała na wszystkich obywateli. Świadczenia rzeczowe (podczas pokoju i w razie wojny) obejmowały: kwaterek, odstąpienie lub ograniczenie na rzecz państwa prawa własności, użytkowania, używania i innych praw na ruchomościach i nieruchomościach, przyszłe wytwory i plody natury oraz dostarczenie środków przewozowych, a z kolei świadczenia osobiste obejmowały pracę fizyczną i umysłową obywateli w wieku od 17 do 50 lat bez względu na płeć (niepowołanych do składu sił zbrojnych)²⁰⁵. Służba wojskowa mogła być zasadnicza, w rezerwie, w pospolitym ruszeniu, pomocnicza i uzupełniająca²⁰⁶. Czynne prawo wyborcze przysługiwało żołnierzom po ukończeniu 24. roku życia (poborowi zostali pozbawieni prawa udziału w wyborach do parlamentu), natomiast bierne prawo wyborcze uzyskiwało się po ukończeniu 30. roku życia. Konstytucja wprowadziła ograniczenie w postaci wyłączenia z głosowania wojskowych należących do zmobilizowanej części wojska lub marynarki wojennej.

Jednym z trzech naczelných obowiązków Prezydenta była „troska o [...] gotowość obronną” państwa, którą realizował poprzez szerokie uprawnienia w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z art. 12 pkt d ustawy konstytucyjnej Prezydent Rzeczypospolitej był zwierzchnikiem sił zbrojnych, tym samym zrezygnowano z przyjętego w ustawie zasadniczej z 1921 roku tytułu „najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych Państwa”. Z uwagi na fakt zmiany pozycji ustrojowej Prezydenta pod rządami nowej Konstytucji jego status jako zwierzchnika sił zbrojnych również uległ zasadniczym zmianom. Na wstępie rozważań pragnę podkreślić cel, jaki przyświecał twórcom Konstytucji kwietniowej wobec kompetencji Prezydenta w zakresie sił zbrojnych. Mianowicie Stanisław Car pragnął przede wszystkim zapewnić jak największą trwałość istniejącym dekretem o organizacji władz obrony państwa, wychodząc z założenia, że odzwierciedlają one w pełni myśl ustrojową Józefa Piłsudskiego²⁰⁷. Jak pamiętamy, punktem wyjścia dla dekrety z 1926 roku było rozporządzenie Prezydenta o wydawaniu dekrety w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych. Dlatego też uważam, że zasadniczym uprawnieniem w Konstytucji kwietniowej były kompetencje ustawodawcze Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi określone w art. 56 i 63. Zgodnie z art. 56 Konstytucji „dekrety, dotyczące [...] zwierzch-

²⁰⁵ Cyt. za: D. Górecki, *Problematyka...*, *op. cit.*, s. 53 i n.

²⁰⁶ J. Langrod, *Obrona państwa* [w:] K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 823 i n.

²⁰⁷ B. Podoski, *Organizacja...*, *op. cit.*, s. 196 i n.

nictwa Sił Zbrojnych, [...] mogą być wydawane w każdym czasie, a zmieniane lub uchylane tylko przez takież dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej”. Na tej postawie Prezydent uzyskał wyłączne prawo określania charakteru swojego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, co implikowano wyjęcie spod właściwości ustawodawstwa parlamentarnego tej dziedziny, wyłączenie sfery dekretowania spod funkcji kontrolnej Sejmu, a także całkowite pozbawienie izb parlamentarnych wpływu na działalność wojska.

Jak wiadomo, organy wymienione w art. 3 Konstytucji (rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa) podlegały zwierzchnictwu Prezydenta. W przypadku przyjęcia za częścią przedstawicieli doktryny zasady niezależności i równorzędności tych organów uprawnienia w zakresie wyłącznego prawa regulowania materii dotyczącej zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi należy uznać za słuszne. Natomiast Prezydent jako czynnik nadrzędny w państwie, pod zwierzchnictwem którego pozostawały siły zbrojne, wyposażony został w wyłączne prawo regulacji tej materii. Konsekwencją przyznania Prezydentowi wyłącznego prawa do wydawania dekretów wobec organizacji sił zbrojnych może być okoliczność, że siły zbrojne nie tylko podlegały zwierzchnictwu Prezydenta jako pozostałe organy wymienione w art. 3 Konstytucji, ale także fakt, że Prezydent był zwierzchnikiem sił zbrojnych. Ponadto, należy pamiętać, że uprawnienie Prezydenta do wydawania dekretów na zasadzie wyłączności (art. 56) obok sił zbrojnych obejmowało również organizację rządu i administracji rządowej – jednak zgodnie z postanowieniami Konstytucji wobec tych organów Prezydent tytułu zwierzchnika nie posiadał.

Rozszerzeniem konstytucyjnych uprawnień Prezydenta w zakresie wydawania dekretów dotyczących sił zbrojnych był art. 63 ustawy zasadniczej, który stanowił, że „Prezydent Rzeczypospolitej wydaje dekrety w zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, a w szczególności określi dekretem organizację naczelných władz wojskowych, oznaczając w nim sposób kontrasygnowania aktów, wydawanych przez siebie, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych”. Treść tego artykułu wskazuje poprzez użycie sformułowania „określi”, że Prezydent ma obowiązek zakreślenia – w formie dekretu– organizacji naczelných władz wojskowych. Słusznie zwrócił uwagę Dariusz Górecki, iż specyfika dekretów polegała na tym, że Konstytucja polecała Prezydentowi, aby sam w formie dekretu określił organizację naczelných władz wojskowych i aby w tym dekreście oznaczył sposób kontrasygnowania wydawanych przez siebie aktów jako zwierzchnik sił zbrojnych²⁰⁸. Uprawnienia w zakresie określenia sposobu kontrasygnowania tego typu dekretów stanowiły wyjątek (obok prerogatyw) od zasady wyrażonej w art. 14 Konstytucji, w myśl której akty urzędowe Prezydenta wymagały dla swej ważności podpisu Prezesa

²⁰⁸ D. Górecki, *Pozycja..., op. cit.*, s. 101.

Rady Ministrów i właściwego ministra. Stanowiło to wyraźny przejaw niezależności Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Pozostawienie prezydentowi swobody co do określenia sposobu kontrasygnowania tych aktów nie oznaczało możliwości powierzenia kontrasygnaty osobom niewchodzącym w skład rządu. Odmienne interpretacja sprzeciwiałaby się konstrukcji ustrojowej kontrasygnaty. Istotny pozostaje również fakt, że dekrety te nie podlegały kognicji sądów, gdyż w myśl art. 64 ust. 5 ustawy konstytucyjnej sądy nie miały prawa badać ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych²⁰⁹.

Z unormowań konstytucyjnych wynika, że dekrety w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi miały moc równą ustawom. Poza kwestią organizacji naczelných władz wojskowych ustrojodawca zrezygnował z określenia enumeratywnego katalogu spraw, które mogły być uregulowane dekretami Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych, co oznaczało, że zagadnienie pozostawało do rozstrzygnięcia w praktyce. Ówczesna doktryna opowiadała się za tym, że przedmiotem tych dekretów mogą być tylko wewnętrzne stosunki sił zbrojnych, tj. organizacja armii (jednostki administracyjne i bojowe, ich dowództwa i skład, ustalanie rodzajów broni, rodzajów służb pomocniczych i hierarchii dowództw), administracja armii, jej wyszkolenie, dyscyplina oraz prawa i obowiązki związane z poszczególnymi stanowiskami służbowymi (ustalanie stopni, warunków nominacji, awansów i uposażenia)²¹⁰. Zgodnie z tą tezą można przyjąć, że dekrety w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi nie mogły normować stosunków ludności cywilnej wobec sił zbrojnych oraz sądownictwa wojskowego (art. 65 ust. 2 Konstytucji). Jednak analiza przepisów Konstytucji prowadzi do odmiennych wniosków. W przypadku pierwszej sprawy ustawa zasadnicza stanowiła, że wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz państwa i w przeciwieństwie do Konstytucji marcowej obecna nie określała bliżej drogi regulacji tego zagadnienia, co umożliwiał Prezydentowi w tym zakresie wydanie dekretu z konieczności państwowej bądź z upoważnienia ustawy – ale w żadnym wypadku dekretu w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Istotny pozostaje fakt, że dekrety – w ramach ustawodawstwa delegowanego – Prezydent mógł wydawać wyłącznie na wniosek Rady Ministrów. Natomiast wobec kwestii sądów wojskowych Konstytucja stanowiła, że odrębną organizację sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania oraz prawa i obowiązki członków tych sądów określą ustawy. Jednak i takie uregulowanie pozycji sądów wojskowych nie przekreślało dyskrejonalnego potraktowania tego zagadnienia przez Prezydenta. Możliwe to było na mocy art. 57 ust. 2 ustawy zasadniczej, w myśl którego „konstytucja lub ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagają ustawy,

²⁰⁹ Zob. R. Jastrzębski, *Konstytucyjność...*, op. cit., s. 85.

²¹⁰ M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych...*, op. cit., s. 215.

dziedzina ta może być unormowana również dekretem prezydenta”, przy czym możliwe to było w drodze dekretu z upoważnienia ustawy (art. 55 ust. 1) lub z konieczności (art. 55 ust. 2). Za taką wykładnią przemawia praktyka ustrojowa, gdyż Prezydent wydał dekret (z upoważnienia ustawy) z 29 września 1936 roku ustanawiający Prawo o ustroju sądów wojskowych²¹¹. Natomiast w zakresie obowiązku m.in. służby wojskowej została jednak uchwalona ustawa o powszechnym obowiązku wojskowym z 1938 roku²¹². Analiza materiału normatywnego prowadzi do wniosku, że Konstytucja kwietniowa sięgała jednak jeszcze dalej, niż pozwalała na to znowelizowana w 1926 roku Konstytucja marcowa oraz narzucona przez władzę wykonawczą praktyka konstytucyjna w tym zakresie.

Delegację konstytucyjną wynikającą z art. 63 rozwijał dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju, który uchylił poprzednie rozporządzenia i dekret z 6 sierpnia 1926 roku dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi²¹³. Z unormowań dekretowych wynikają trzy kwestie. Po pierwsze, określono w nich charakter zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi, po drugie, sposób kontrasygnowania aktów wydawanych przez Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych oraz po trzecie, określono organizację naczelnych władz wojskowych.

W czasie pokoju Prezydent sprawował zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz Ministra Spraw Wojskowych, przy czym zgodnie z dekretem siły zbrojne zostały podporządkowane Prezydentowi tylko przez Ministra Spraw Wojskowych. Podporządkowanie Prezydentowi sił zbrojnych przez członka Rady Ministrów było konsekwencją przyznania ministrowi prawa dowodzenia i dysponowania siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Warto odnotować, że znacząco zmienił się sposób realizowania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Poprzednio Prezydent jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych państwa sprawował nad siłami zbrojnymi dowództwo przez Ministra Spraw Wojskowych, który bezpośrednio nimi dowodził. Można przyjąć, że w dekrete z 1926 roku posłużono się terminem „dowództwo” z uwagi na fakt, że Konstytucja marcowa wyposażała Prezydenta w prawo do wydawania rozkazów, co bezpośrednio wiązało się z dowodzeniem siłami zbrojnymi. Jednak prawo do wydawania rozkazów wymagało legitymacji ustawowej.

²¹¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1936 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1936, nr 76, poz. 536).

²¹² Ustawa z 9 kwietnia 1938 roku o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. 1938, nr 25, poz. 220).

²¹³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 9 maja 1936 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju (Dz.U. 1936, nr 38, poz. 286).

Jak wiadomo, ustawy obowiązujące pod rządami poprzedniej konstytucji uprawnienia takiego nie przewidywały, co oznaczało, że Prezydent nie mógł z tego uprawnienia skutecznie korzystać. Natomiast Konstytucja kwietniowa oraz dekrety nie wyposażyły Prezydenta w prawo wydawania rozkazów.

Dekret z 1936 roku również wypełnił konstytucyjny obowiązek określenia sposobu kontrasygnowania aktów wydanych przez Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Analiza dekretu wskazuje nie tylko na utrzymanie w mocy kompetencji Prezydenta do wydawania dekretów, ale i również ich znaczne poszerzenie w stosunku do stanu prawnego z rozporządzenia i dekretu Prezydenta z 6 sierpnia 1926 roku. Po pierwsze, w dekrecie określono, że w sprawach dotyczących zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz przygotowania obrony państwa Prezydent mógł wydawać akty urzędowe w formie dekretów oraz zarządzeń. W poprzednim stanie prawnym Prezydent mógł wydawać dekrety regulujące tylko w sposób ogólny sprawy z zakresu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i gdy nie były zastrzeżone w Konstytucji dla władzy ustawodawczej. Podobnie jak w rozporządzeniu z 1926 roku istniał obowiązek ogłaszania dekretów w Dzienniku Ustaw (obowiązek ten nie dotyczył zarządzeń). Po drugie, dekrety i zarządzenia wydawane przez Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych były kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych, a w sprawach wiążących się z obroną państwa i wykraczających poza zakres działania Ministra Spraw Wojskowych konieczna była kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wojskowych. Takie rozwiązanie nie odbiegało znacznie od przepisów konstytucyjnych, które wymagały dla aktów urzędowych Prezydenta kontrasygnaty Prezes Rady Ministrów i właściwego ministra. Jednak z uwagi na fakt przekształcenia roli ustrojowej kontrasygnaty pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1935 roku kontrasygnata oznaczała w zasadzie przyjęcie do wiadomości i wykonanie aktu urzędowego Prezydenta, czyniąc z członków rządu wykonawców jego polityki w zakresie sił zbrojnych. Po trzecie, określono katalog spraw, wobec których Prezydent mógł wydawać dekrety i zarządzenia w charakterze zwierzchnika sił zbrojnych. Z unormowań dekretu z 6 maja 1936 roku wynikało, że Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych w drodze dekretu określał sposób odbywania służby wojskowej i podstawowe obowiązki oraz prawa żołnierzy²¹⁴, wydawał dla sił zbrojnych przepisy dyscyplinarne i przepisy o pociąganiu żoł-

²¹⁴ Zob. dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 26 czerwca 1936 roku w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 roku o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców (Dz.U. 1936, nr 55, poz. 399); dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 26 czerwca 1936 roku w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 marca 1928 roku o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców marynarki wojennej (Dz.U. 1936, nr 55, poz. 400); dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128); dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 23 listopada 1938 roku o warunkach mianowania oficerów w stopniach honorowych (Dz.U. 1938, nr 93, poz. 635).

nierzy do odpowiedzialności honorowej²¹⁵ oraz ustalał porty i przystanie wojenne, a także obszary i rejony umocnione²¹⁶. Poprzednio Prezydent na mocy ustawy o podstawowych prawach i obowiązkach oficerów wojsk polskich uprawniony był tylko do wydania przepisów dyscyplinarnych²¹⁷. Z kolei w drodze zarządzeń Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych nadawał żołnierzom pierwszy i następne stopnie oficerskie, mianował i zwalniał na wniosek Ministra Spraw Wojskowych uzgodniony z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych podsekretarzy stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych, Inspektorów Armii, Generalów do Prac, Szefa Sztabu Głównego, Generalów Inspekcjonujących oraz dowódców dywizji, dowódców równorzędnych i wyższych, a także nadawał order i odznaczenia wojskowe. Poprzednio mianował i zwalniał na podstawie uchwały Rady Ministrów powziętej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, podsekretarzy stanu Ministerstwa Spraw Wojskowych, Szefa Sztabu Generalnego, a na wniosek Ministra Spraw Wojskowych dowódców dywizji, równorzędnych i wyższych, a także nadawał pierwszy i następne stopnie oficerskie.

W świetle przeprowadzonej analizy katalogu uprawnień Prezydenta określonego w dekreście z 9 maja 1936 roku w art. 3 (dotyczącym dekretów i zarządzeń w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi) nie należy traktować go jako *numerus clausus*, co potwierdza praktyka ustrojowa. Egzemplifikacją tego były wydane przez Prezydenta dekryty i zarządzenia, w których za podstawę prawną wskazywał art. 63 Konstytucji, oraz dekret z 9 maja 1936 roku. Były to: dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o znakach wojska i marynarki wojennej²¹⁸, dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 lipca 1936 roku o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa²¹⁹, zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o nadaniu 57 pułkowi piechoty wielkopolskiej nazwy „57 pułk piechoty Karola II Króla Rumunii”²²⁰. Analiza działalności dekretodawczej od czasu obowiązywa-

²¹⁵ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 sierpnia 1939 roku – Przepisy dyscyplinarne dla Sił Zbrojnych (Dz.U. 1939, nr 75, poz. 504).

²¹⁶ Zob. dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 sierpnia 1936 roku o uznaniu półwyspu helskiego za rejon umocniony (Dz.U. 1936, nr 71, poz. 512).

²¹⁷ Zob. art. 63 ustawy z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 sierpnia 1925 roku w sprawie wojskowych przepisów dyscyplinarnych (Dz.U. 1925, nr 91, poz. 638).

²¹⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1937 roku o znakach wojska i marynarki wojennej (Dz.U. 1938, nr 5, poz. 32).

²¹⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 lipca 1936 roku o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa (Dz.U. 1936, nr 52, poz. 368).

²²⁰ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 czerwca 1937 roku o nadaniu 57 pułkowi piechoty wielkopolskiej nazwy „57 pułk piechoty Karola II Króla Rumunii” (M.P. 1937, nr 145, poz. 242).

nia Konstytucji kwietniowej do chwili opuszczenia kraju przez Prezydenta w 1939 roku pozwala stwierdzić, że wydał on dziewięć dekretów w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych.

Na podstawie omawianego dekretu ustanowiono również nowy organ – Komitet Obrony Rzeczypospolitej, którego przewodniczącym był Prezydent. W jego skład wchodził również Generalny Inspektor Sił Zbrojnych jako zastępca przewodniczącego, Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wojskowych, Minister Skarbu, Minister Przemysłu i Handlu oraz bez prawa głosowania Szef Sztabu Głównego, Szef Administracji Armii i Zastępca Szefa Sztabu Głównego. Komitet zajmował się rozpatrywaniem zagadnień dotyczących obrony państwa, ustalaniem w tej dziedzinie wytycznych dla rządu, a także koordynowaniem tych prac. W intencji projektodawców komitet miał stanowić forum, na którym przedstawiciele wojska mieli zgłaszać wnioski dotyczące resortów cywilnych, a odnoszące się do świadczenia usług na rzecz obronności kraju²²¹. Komitet działał pod przewodnictwem Prezydenta, który mógł w razie potrzeby powołać do udziału w obradach innych ministrów z prawami członków stałych, a także inne osoby według swojego uznania, bez prawa głosowania. Ponadto Prezydent zwoływał posiedzenia Komitetu z własnej inicjatywy bądź na wniosek Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Także w jego kompetencji leżało zatwierdzanie regulaminu obrad Komitetu. Zakres kompetencji Prezydenta w zasadzie pozostał bez zmian w porównaniu do jego pozycji w Komitecie Obrony Państwa. Pomimo wyposażenia Komitetu w duże uprawnienia podobnie jak Komitet Obrony Państwa okazał się ciałem martwym, gdyż zebrał się tylko dwukrotnie²²². Pierwsze posiedzenie dotyczyło aprowizacji, drugie – surowców i przemysłu²²³.

W świetle przeprowadzonej analizy pozostałe konstytucyjne uprawnienia Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi należy zakwalifikować do dwóch grup: uprawnienia, które realizował i wykonywał wraz z rządem, oraz uprawnienia osobiste. W przeciwieństwie do Konstytucji z 1921 roku ustrojodawca zgodnie z ogólną tendencją ustrojową wzmocnienia pozycji głowy państwa wyposażył Prezydenta w szereg prerogatyw, które były konsekwencją przyznania mu roli czynnika nadrzędnego w państwie. Wobec uprawnień z zakresu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi istotną prerogatywą Prezydenta było prawo mianowania i zwalniania Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (GISZ). Przyznanie Prezydentowi prerogatywy wobec obsady naj-

²²¹ E. Kozłowski, *Wojsko Polskie 1936–1939. Próba modernizacji i rozbudowy*, Warszawa 1974, s. 11–17.

²²² P. Stawecki, *Z badań...*, op. cit., s. 213.

²²³ *Idem, Konstytucje...*, op. cit., s. 62.

wyższych stanowisk wojskowych podyktowanie zostało chęcią całkowitego pozbawienia wpływu na nie ugrupowań parlamentarnych²²⁴. Prezydent nieskrępowany kontrasygnatą mógł dokonywać aktu nominacji niezależnie od stanowiska rządu i większości parlamentarnej. Dlatego też Prezydent mógł zwolnić GISZ, i to w każdym czasie, bez konieczności wskazywania powodów czy uzyskania akceptacji rządu lub większości parlamentarnej. Rozwinięciem postanowień Konstytucji w tym zakresie był również dekret z 6 maja 1936 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, zgodnie z którym Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych miał być generał – zawodowy wojskowy przewidziany na Naczelnego Wodza. Takie uregulowanie pozycji GISZ stanowiło znaczne wzmocnienie jego pozycji w stosunku do dekretu z 1926 roku, wynosząc go do rangi organu konstytucyjnego. Poprzednio GISZ mianowany był przez Prezydenta, ale na podstawie uchwały Rady Ministrów powziętej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Podporządkowanie GISZ Prezydentowi przede wszystkim skutkowało jeszcze większym uniezależnieniem wojska od rządu²²⁵. GISZ miał również wpływ na wybór Prezydenta, gdyż ustawa zasadnicza przyznawała mu godność elektora wirylisty (art. 17 ustawy zasadniczej). Ogólnie rzecz ujmując, do zadań GISZ w myśl dekretu należało „nadawanie właściwego kierunku pracom nad obroną Państwa i przygotowaniem Sił Zbrojnych na wypadek konfliktu zbrojnego”. W szczególności zadanie to realizował poprzez stawianie rządowi postulatów w dziedzinie obrony kraju, przygotowywanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych, dawanie Ministrowi Spraw Wojskowych dyrektyw odnośnie do przygotowania armii do zadań wojennych, przeprowadzanie kontroli w dziedzinie wyszkolenia, sprawności bojowej sił zbrojnych, a także stawianie Ministrowi Spraw Wojskowych wiążących postulatów co do obsady stanowisk wszystkich dowódców od dowódcy pułku wzwyż. Na szczególną pozycję GISZ wpływ miał fakt jego nieodpowiedzialności politycznej przed Sejmem czy konstytucyjnej oraz przyznanie mu wysokiej pozycji w strukturze władzy państwowej. Można przyjąć, że był faktycznym szefem sił zbrojnych i nadrzędnym organem w stosunku do Ministra Spraw Wojskowych. Warto odnotować, że wraz ze wzrostem pozycji GISZ zmniejszono uprawnienia Ministra Spraw Wojskowych, któremu poprzednio Generalny Inspektor podlegał, będąc jego zastępcą. Prezydent na wniosek premiera mianował Ministra Spraw Wojskowych, który kierował resortem odpowiedzialnym za sprawy administracji wojskowej i ponosił potrójną odpowiedzialność w trybie art. 28–30 ustawy zasadniczej. W myśl dekretu z 9 maja 1936 roku dowodził armią w czasie pokoju, reprezentował w rządzie sprawy obrony państwa oraz referował

²²⁴ E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 184.

²²⁵ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 242 i n.

wnioski GISZ według jego dyrektyw. Konstatując, Minister Spraw Wojskowych miał ograniczony wpływ na sprawy związane z obroną państwa, gdyż wiążące decyzje w tym zakresie zostały przekazane GISZ.

Inaczej niż w 1921 roku regulowany był również tryb powołania Naczelnego Wodza. Poprzednio akt nominacyjny obarczony był podwójną kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych oraz mianowanie mogło nastąpić „na wypadek wojny”, co rozumiane było jako rozpoczęcie działań zbrojnych. Obecnie kompetencja ta stanowiła uprawnienie osobiste Prezydenta, który według swojego uznania mógł mianować Naczelnego Wodza, przy czym nawet Konstytucja nie wprowadzała konieczności rozpoczęcia działań wojennych, ogłoszenia stanu wojennego, a tym bardziej stanu wojny. Można przyjąć tezę, że również wyłącznie w gestii Prezydenta leżał wybór chwili powołania Naczelnego Wodza. Za taką wykładnią przemawia ogólna konstrukcja ustrojowa głowy państwa oraz fakt, że kompetencja ta stanowiła prerogatywę Prezydenta. Z chwilą mianowania Naczelnego Wodza odpowiadał on przed Prezydentem jako zwierzchnikiem sił zbrojnych za akty związane z dowództwem (art. 63 ust. 4). Odpowiedzialność Naczelnego Wodza została ograniczona podmiotowo wyłącznie do odpowiedzialności przed Prezydentem, który mógł go w każdym czasie odwołać. Naturalnie Konstytucja nie określała kryteriów oceny działalności Naczelnego Wodza, pozostawiając w tym zakresie daleko posuniętą swobodę działania Prezydentowi, który mógł wszelkie oceny formułować wedle swoich subiektywnych odczuć.

Zgodnie z Konstytucją „w razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego” (art. 63 ust. 3), co powodowało, że Naczelny Wódz dowodził i dysponował całością sił zbrojnych. Początkowo ówczesna doktryna przyjmowała, że Prezydentowi jako zwierzchnikowi sił zbrojnych przysługiwało prawo dysponowania siłami zbrojnymi w czasie pokoju, które przechodziłoby na Naczelnego Wodza w razie jego mianowania²²⁶. Jednak po ogłoszeniu dekretu z 9 maja 1936 roku i w myśl jego postanowień okazało się, że w czasie pokoju prawo bezpośredniego dowodzenia oraz dysponowania siłami zbrojnymi należy do Ministra Spraw Wojskowych, przez którego były one podporządkowane Prezydentowi, co wykluczało bezpośrednie dowodzenie przez niego armią czy osobiste wydawanie rozkazów. Od dysponowania siłami zbrojnymi należy odróżnić ich użycie do obrony państwa, które w myśl art. 63 pkt 2 ustawy konstytucyjnej stanowiło jedną z kompetencji Prezydenta

²²⁶ „W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego. Wynika z tego, że Prezydentowi Rzeczypospolitej przysługuje w zasadzie i przede wszystkim owo – prawo dysponowania. Nie może ono być czem innym, jako prawem bezpośredniego dowodzenia armią, osobistego wydawania wszelkich wiążących ją rozkazów, i to zarówno w czasie pokoju, jak wojny”. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie...*, op. cit., s. 217.

Rzeczypospolitej jako zwierzchnika sił zbrojnych. W świetle Konstytucji o użyciu sił zbrojnych postanawiał Prezydent, gdyż użycie to miało związek wyłącznie z obroną państwa. Postanowienie takie nie było wymienione wśród prerogatyw Prezydenta i wymagało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wojskowych.

Z chwilą mianowania Naczelnego Wódza uzyskiwał prawo inicjatywy oraz ogólne kierownictwo w sprawach bezpośrednio związanych z działaniami wojennymi. W myśl postanowień dekretu Naczelnemu Wodzowi przyznano prawo wysuwania wobec rządu wiążących wytycznych i instrukcji co do wydawania lub inicjowania aktów prawodawczych i zarządzeń w sprawach bezpośrednio łączących się z działaniami orężnymi (zapewnienie bezpieczeństwa formacjom wojskowym, obrony przeciwlotniczej, ochrony linii komunikacyjnych i innych obiektów komunikacyjnych) oraz wiążących postulatów w sprawach mającymi związek z obronnością państwa (zwalczania akcji antypaństwowej, zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony obiektów przemysłowych), a także zmian personalnych w administracji samorządowej oraz rządowej I i II stopnia na obszarach operacyjnych. W powyższych sprawach mógł domagać się od Rady Ministrów wydania odpowiednich rozporządzeń lub zarządzeń bądź podjęcia inicjatywy ustawodawczej. W myśl postanowień art. 63 ust. 4 Konstytucji Prezydent stanowił jedyny czynnik uprawniony do egzekwowania odpowiedzialności Naczelnego Wodza, który ponosił szczególny rodzaj odpowiedzialności politycznej, która w aspekcie przedmiotowym dotyczyła aktów związanych z dowództwem sił zbrojnych. Istotny pozostaje fakt, że Naczelnego Wódza nie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności parlamentarnej przez izby ustawodawcze czy też odpowiedzialności konstytucyjnej, tym samym był on całkowicie niezależny od izb parlamentarnych i rządu.

Z uwagi na fakt, że Konstytucja nie zawierała formalnego zakazu łączenia funkcji Prezydenta z naczelnym dowództwem, stanowisko doktryny w tym przedmiocie było niejednolite. Pogląd o niepołączalności tych stanowisk zajmował Zygmunt Cybichowski²²⁷. Podobnie kwestię tę ujmował Ignacy Matuszewski, który stwierdzał, że Prezydent wyczerpywał zakres swojego działania w zakresie obrony państwa z chwilą wyznaczenia Naczelnego Wodza²²⁸. Przeciwnie stanowisko dopuszczające możliwość połączalności funkcji Prezydenta z Naczelnym Wodzem zajmowali: Bohdan Podoski, jeden z twórców ustawy zasadniczej (który twierdził, że ze sformułowania art. 63 wynika, że Konstytucja kwietniowa nie wyklucza możliwości objęcia naczelnego dowództwa przez Pre-

²²⁷ Z. Cybichowski, *Na szlakach nacjonalizmu. Rozważania prawnopolityczne*, Warszawa 1939, s. 100.

²²⁸ I. Matuszewski, *Próby syntez*, Warszawa 1937, s. 141.

zydenta podczas wojny)²²⁹, Antoni Chmurski (który wyrażał pogląd, iż funkcje te mogą być połączone, a od uznania Prezydenta zależało, czy mianować, czy też nie mianować Naczelnego Wodza)²³⁰, Bohdan Winiarski („W razie wojny Prezydent może sam objąć naczelne dowództwo”²³¹), Antoni Deryng („Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych wykonuje swe prawa zwierzchnika, tak w czasie pokoju jak i wojny, chyba że zamianuje na wypadek wojny naczelnego wodza”²³²), Maciej Starzewski („w pewnej mierze byłoby to uzasadnione, skoro jest przecież rzeczą możliwą, że Prezydent będzie skupiał w swojej osobie wybitne zdolności wodza i że objęcie przez niego osobistego kierownictwa działaniami wojennymi pomnoży szanse zwycięstwa”²³³; „Prezydent posiada konstytucyjną możność stanięcia osobistego na czele walczących wojsk i kierowania ich akcją”²³⁴), Stanisław Starzyński („wodzem tym może być niekoniecznie sam Prezydent”²³⁵). Z kolei Wacław Komarnicki przyjmował możliwość ewentualnego sprawowania przez Prezydenta funkcji Naczelnego Wodza, jednocześnie zastrzegając, że z przyczyn faktycznych łączenie w jednej osobie funkcji głowy państwa i Naczelnego Wodza było niemożliwe²³⁶. Podobne zastrzeżenia miał Maciej Starzewski, pisząc: „osobiste sprawowanie przez Prezydenta dowództwa na wojnie nie harmonizuje z przeznaczeniem konstytucyjnym jego urzędu”²³⁷.

W myśl literalnej wykładni art. 63 ust. 3 („W razie mianowania Naczelnego Wodza”) można przyjąć, że Prezydent mógł sprawować naczelne dowództwo. Osobiście uważam, że w przypadku przyjęcia przez Prezydenta naczelnego dowództwa i biorąc pod uwagę fakt całkowitej nieodpowiedzialności Prezydenta (art. 63 ust. 4 w zw. z art. 15 Konstytucji), to akty dysponowania siłami zbrojnymi Prezydenta w charakterze Naczelnego Wodza powinny podlegać podwójnej kontrasygnacie, czyli winny być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych, z uwagi na fakt, że akty wydane w charakterze Naczelnego Wodza wiązały się z obroną państwa i losami narodu. Należy również podkreślić, że w katalogu prezydenckich prerogatyw nie było mowy o dowodzeniu siłami zbrojnymi czy kierowaniu operacjami wojennymi w czasie wojny, lecz wyłącznie prawo do mianowania i zwalniania naczelnego wodza.

²²⁹ B. Podolski, *Organizacja...*, op. .cit., s. 198.

²³⁰ A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 52.

²³¹ B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 26.

²³² A. Deryng, *Prawo polityczne*, cz. II, Lwów 1936, s. 104.

²³³ M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji Wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 38 i n.

²³⁴ M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie...*, op. cit., s. 221 i n.

²³⁵ S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, r. VIII, s. 29 i n.

²³⁶ W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 250, 241.

²³⁷ M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie...*, op. cit., s. 219.

Przyjęcie przez Prezydenta naczelnego dowództwa powodowałoby jego nieodpowiedzialność przed jakimkolwiek czynnikiem. Jak słusznie zauważył Dariusz Górecki, przeciwko objęciu przez Prezydenta naczelnego dowództwa przemawiała też niemożność pozbawienia go tej funkcji, gdyby okazał się do jej pełnienia nieprzygotowany, a każda ewentualna porażka na froncie godziłaby wprost w urząd Prezydenta²³⁸. Ustrojodawca zrezygnował z określenia *explicite* łączności tych stanowisk, co oznaczało, że zagadnienie pozostawało do rozstrzygnięcia przez praktykę, która podzieliła zdanie przeważającej części przedstawicieli przedwojennej doktryny. Mianowicie 1 września 1939 roku Prezydent RP Ignacy Mościcki wyznaczył swoim następcą na czas wojny w myśl art. 13 pkt b Konstytucji Naczelnego Wodza, Marszałka Polski Edwarda Śmigłego-Rydza²³⁹, co oznacza, że nie widział przeciwwskazań dla łączenia tych stanowisk. Także w 1943 roku prezydent Władysław Raczkiewicz powierzył naczelne dowództwo gen. Kazimierzowi Sosnkowskiemu, a następnie wyznaczył go na swojego następcę²⁴⁰.

Do konstytucyjnych prerogatyw głowy państwa należało również wyznaczanie na czas wojny następcy Prezydenta (art. 13 pkt b). Uprawnienie to zabezpieczało konstytucyjną ciągłość władzy państwowej w przypadku wstrząsów na stanowisku Prezydenta w czasie działań wojennych. Z uwagi na fakt, że było to uprawnienie osobiste Prezydenta, należy przyjąć, że mógł on wyznaczać następcę, jak i zmienić już wyznaczoną osobę na inną²⁴¹. Konstytucja nie określała terminu, w jakim powinno nastąpić wyznaczenie następcy. Można przyjąć, że powinno to nastąpić z chwilą rozpoczęcia działań zbrojnych. W literaturze przedmiotu uprawnienie to traktowano jako obowiązek Prezydenta²⁴². Z tym uprawnieniem bezpośrednio związany był art. 24 ustawy zasadniczej, który stanowił, iż w razie wojny okres urzędowania Prezydenta przedłuży się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Dalsza część tegoż artykułu odnosiła się do obowiązku Prezydenta do wyznaczenia swojego następcy na wypadek opróżnienia jego urzędu przed zawarciem pokoju. Wy-

²³⁸ D. Górecki, *Pozycja...*, op. cit., s. 101.

²³⁹ Zob. zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 września 1939 roku o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. 1939, nr 202, poz. 489); Sprawozdanie T. Malinowskiego z 29 października 1939 r. [w:] *Wrzesień 1939 r. w relacjach i wspomnieniach*, wybór i oprac. M. Cieplewicz, E. Kozłowski, Warszawa 1989, s. 117–132.

²⁴⁰ Szerzej na temat Naczelnego Wodza w aspekcie działań wojennych pisze: P.K. Marszałek, *Naczelny Wódz w systemie polskich władz państwowych 1939–1945*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo CCCIII, 2007, No 3015, s. 271–304.

²⁴¹ Zob. W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwietniowej: ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002, s. 205–207.

²⁴² D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002, s. 10.

znaczenie następcy głowy państwa stanowiło istotne *novum* konstytucyjne, którego autorem był Walery Sławek. Jak trafnie stwierdził Władysław T. Kulesza, właśnie ten przepis Konstytucji kwietniowej stał się swoistą normą fundamentalną dla działalności polskich władz na Wychodźstwie oraz gwarancją ciągłości i trwania Rzeczypospolitej zarówno podczas drugiej wojny światowej, jak i na długie lata po jej zakończeniu²⁴³.

Konstytucja kwietniowa przyznawała prawo stanowienia o wojnie i pokoju Prezydentowi, przy czym uprawnienie to było uprawnieniem osobistym głowy państwa i wymagało dla swej ważności rządowej kontrasygnaty. Poprzednio Prezydent mógł wypowiedzieć wojnę, jednak za uprzednią zgodą Sejmu, a na akcie wojny konieczna była również podwójna kontrasygnata, co z uwagi na doniosłość tej decyzji należy uznać za słuszne. Podkreślenia wymaga fakt, że prowadzenie działań wojennych nie wiązało się z koniecznością formalnego aktu wypowiedzenia wojny – co potwierdza sama Konstytucja, gdyż samo mianowanie głównodowodzącego nie było uzależnione od ogłoszenia stanu wojny, lecz związane było z faktycznymi działaniami wojennymi i należało do dyskrecyjnej decyzji Prezydenta. Możliwa była sytuacja odwrotna – mógł istnieć stan wojny, gdy nie toczyła się już walka zbrojna. Biorąc pod uwagę istotę kontrasygnaty w Konstytucji kwietniowej oraz utrudnione postępowanie w sprawie odpowiedzialności parlamentarnej członków rządu, konieczność wyboru pomiędzy wojną a pokojem została pozostawiona Prezydentowi. Pozbawienie izb parlamentarnych wpływu na akt wojny było oceniane niejednoznacznie. Wacław Komarnicki pisał, że „oddanie decyzji o wojnie i pokoju w ręce Prezydenta odpowiada całkowicie koncepcji jego stanowiska w Konstytucji Kwieciowej”, zaznaczając przy tym, że ówczesne wojny „są [...] wojnami, toczonymi z udziałem szerokich mas, a w tym znaczeniu wojnami narodowymi – usunięcie udziału przedstawicielstwa narodowego z aktu wypowiedzenia wojny jest przeto niewskazane”²⁴⁴. Jednoznacznego stanowiska nie zajął Antoni Chmurski, stwierdzając, że „prawo to dotyczy egzystencji Państwa i Narodu. To też w republikach uzależnione jest wszędzie od uprzedniej zgody parlamentu. Tylko w monarchiach – i to nie wszystkich – może je wykonywać monarcha sam, własną mocą”²⁴⁵. Zakończenie stanu wojny następowało przy zawarciu pokoju, co również zostało powierzono w ręce Prezydenta za podwójną kontrasygnatą. Stan pokoju następował poprzez zawarcie odpowiedniej umowy międzynarodowej, najczęściej w formie traktatu, i powodował określone skutki. W przypadku, gdy traktat pokojowy zawarty przez Prezydenta powodował zmianę granic Rzeczypospolitej, wówczas konieczna była zgoda Izby Ustawodawczej na zawarcie tegoż

²⁴³ W.T. Kulesza, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 37 i n.

²⁴⁴ W. Komarnicki, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 248.

²⁴⁵ A. Chmurski, *Nowa...*, *op. cit.*, s. 52.

traktatu. W myśl postanowień Konstytucji miała to być uprzednia zgoda, czyli konieczna była przed ratyfikacją traktatu pokojowego. Zgodę wyrażały izby ustawodawcze, czyli Sejm i Senat, co implikowało, że miała ona być wyrażona w formie ustawy. W mojej ocenie wobec zgody na ratyfikację niemożliwe było zastosowanie art. 57 ust. 2, w myśl którego Prezydent mógł zamiast ustawy wydać dekret. Uzasadnieniem tego stwierdzenia jest to, że Konstytucja wymagała zgody izb parlamentarnych, natomiast wskazanie, iż miało to nastąpić w formie ustawy, było wytyczną dla izb, w jakiej formie winna zostać wyrażona owa zgoda. We wrześniu 1939 roku Prezydent nie wydał jednoznacznego wypowiedzenia wojny, jednak w odezwie do obywateli opublikowanej w „Kurierze Warszawskim” stwierdzał, „wróg nasz rozpoczął działania zaczepne wobec Państwa Polskiego, co stwierdzam wobec Boga i Historii”²⁴⁶.

Kolejnym uprawnieniem Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych było zarządzanie corocznego poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu (art. 62 ust. 1 Konstytucji i art. 25 ustawy o powszechnym obowiązku obrony z 9 kwietnia 1938 roku²⁴⁷). Poprzednia konstytucja stanowiła, że ustalenie stanu liczbowego wojska i zezwolenie na pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej. Dlatego też stanowiło to kolejny przykład uniezależnienia sił zbrojnych od innych organów państwa, pozbawienia wpływu izb parlamentarnych na działalność wojska oraz poważnego rozszerzenia kompetencji Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi.

Inne akty ustawodawcze określały katalog uprawnień Prezydenta wobec sił zbrojnych, w którym można było wyszczególnić kompetencje nominacyjne, prawodawcze oraz pozostałe. Kompetencje nominacyjne sprowadzały się do mianowania na stopień Marszałka Polski za wyjątkowe zasługi w obronie ojczyzny²⁴⁸, nadawania stopnia oficerskiego na wniosek Ministra Spraw Wojskowych za zasługi w obronie Państwa obywatelom polskim, którzy uzyskali stopień oficerski w armiach lub marynarkach państw obcych, przyjętym do służby w siłach zbrojnych RP w charakterze ochotników-szeregowców²⁴⁹, mianowania oficera na czas wojny, po zarządzeniu częściowej lub ogólnej demobilizacji oficerem służby stałej, przenoszenia do rezerwy lub pospolitego ruszenia albo zwalniania powszechnego obowiązku wojskowego zależnie od przydatności służbowej, albo też przenoszenia go w stan spoczynku, jeżeli nabył prawo zao-

²⁴⁶ Cyt. za: P.K. Marszałek, *Najwyższe...*, *op. cit.*, s. 266.

²⁴⁷ Ustawa z 9 kwietnia 1938 roku o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. 1938, nr 25, poz. 220).

²⁴⁸ Artykuł 11 § 1 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

²⁴⁹ Artykuł 13 ust. 3 ustawy z 9 kwietnia 1938 roku o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. 1938, nr 25, poz. 220).

patrzenia emerytalnego²⁵⁰, a także mianowania (na wniosek Ministra Spraw Wojskowych) na poszczególne stopnie generała broni (admirala) oficerów służby stałej, stanu spoczynku, rezerwy, pospolitego ruszenia oraz oficerów w stopniach honorowych²⁵¹. Ta ostatnia kompetencja przysługiwała Prezydentowi w czasie pokoju, natomiast w czasie wojny przechodziła ona na Naczelnego Wodza. W zakresie kompetencji prawodawczych wobec sił zbrojnych Prezydentowi przysługiwało prawo określenia warunków awansu podoficerów i szeregowców w czasie wojny lub uzupełnienia wojska, gdy bezpieczeństwo państwa tego wymaga²⁵², ustalania warunków mianowania oficerów w stopniach honorowych²⁵³, ustalanie w formie dekretu zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej oficerów²⁵⁴, ustalanie w formie dekretu zasad odpowiedzialności przed sądami honorowymi za czyny naruszające honor lub godność oficera²⁵⁵ oraz wydania wojskowych przepisów dyscyplinarnych podoficerów i szeregowców²⁵⁶. Pozostała kategoria uprawnień dotyczyła zatwierdzania prawomocnych orzeczeń sądu honorowego orzekającego karę wykluczenia z korpusu oficerskiego²⁵⁷, udzielania zezwoleń na przyjęcie przez oficera obcego stopnia oficerskiego lub odznaczenia cudzoziemskiego²⁵⁸. Natomiast na wniosek Ministra Spraw Wojskowych Prezydent mógł oficera służby stałej, który nie nabył prawa do zaopatrzenia emerytalnego, przenieść do rezerwy lub pospolitego ruszenia²⁵⁹, zatrzymać oficera w służbie stałej po osiągnięciu przez niego granicy wieku²⁶⁰, zarządzić utworzenie nowych korpusów osobowych

²⁵⁰ Artykuł 17 ust. 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

²⁵¹ Artykuł 11 § 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

²⁵² Artykuł 17 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 roku o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców (Dz.U. 1932, nr 89, poz. 747).

²⁵³ Artykuł 18 § 1 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128). Przepisy te nie zostały wydane.

²⁵⁴ Artykuł 50 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128). Przepisy te nie zostały wydane.

²⁵⁵ Artykuł 51 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128). Przepisy te nie zostały wydane.

²⁵⁶ Artykuł 35 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 roku o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców (Dz.U. 1932, nr 89, poz. 747).

²⁵⁷ Artykuł 20 § 1 pkt d dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

²⁵⁸ Artykuł 62 pkt d dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

²⁵⁹ Artykuł 31 § 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

²⁶⁰ Artykuł 32 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

oficerów lub znieść istniejące²⁶¹, a także w razie otrzymania przez oficera rezerwy dwukrotnej opinii stwierdzającej jego nieprzydatność do służby wojskowej na stanowisku oficerskim mógł pozbawić go stopnia oficerskiego z jednoczesnym zaliczeniem do stanu szeregowców lub zwolnieniem od powszechnego obowiązku wojskowego w zależności od przyczyny, która spowodowała wydanie opinii niedostatecznej²⁶². Ponadto Prezydent nadawał sztandary wojskowe, co czynił również na wniosek Ministra Obrony Narodowej²⁶³.

W zakres kompetencji Prezydenta wchodziło również zarządzanie mobilizacji. Uprawnienie to zawarte było w ustawie o powszechnym obowiązku służby wojskowej²⁶⁴. Zarządzenie mobilizacji mogło nastąpić na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. W myśl ustawy istotą mobilizacji była możliwość powołania przez Ministra Spraw Wojskowych do służby wojskowej rezerwistów oraz zaliczonych do służby w pospolitym ruszeniu. Pomimo niezawarcia uprawnienia do zarządzania mobilizacji w katalogu uprawnień Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych z dekretu z 9 maja 1936 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi można przyjąć to uprawnienie jako akt w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych i powinno być ono kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych. Taka interpretacja jest akceptowana w literaturze przedmiotu²⁶⁵.

Prawo o ustroju sądów wojskowych wydane dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z 1936 roku²⁶⁶ zakreślało zasadę podziału wymiaru sprawiedliwości między sądy wojskowe (orzecznictwo) a zwierzchników sądowo-karnych (pozostałe funkcje ścigania karnego) jako przedstawicieli interesu wojska w zakresie utrzymania w siłach zbrojnych karności i porządku prawnego²⁶⁷. Zwierzchnicy sądowo-karni posiadali szerokie uprawnienia w zakresie ścigania karnego. To oni zarządzali wszczęcie postępowania karnego we wszystkich sprawach, jakie doszły do ich wiadomości, oraz współdziałali z sądami wojskowymi w tym postępowaniu poprzez oskarżycieli publicznych (prokuratorów wojskowych i ofi-

²⁶¹ Artykuł 64 § 4 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

²⁶² Artykuł 39 § 3 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

²⁶³ Artykuł 8 ust. 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1937 roku o znakach wojska i marynarki wojennej (Dz.U. 1938, nr 5, poz. 32).

²⁶⁴ Ustawa z 9 kwietnia 1938 roku o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. 1938, nr 25, poz. 220).

²⁶⁵ Zob. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie...*, op. cit., s. 225.

²⁶⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1936 roku – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1936, nr 76, poz. 536).

²⁶⁷ J. Muszyński, *Zasady ustrojowe sądownictwa wojskowe i prokuratury wojskowej w Polsce Ludowej*, Warszawa 1964, s. 130.

cerów sądowych) w sposób określony w przepisach postępowania²⁶⁸. W szczególności znaczne uprawnienia posiadali w trakcie postępowania wojennego, które mogło być wprowadzone na czas wojny przez Prezydenta na wniosek Ministra Spraw Wojskowych.

Instytucja zwierzchników sądowo-karnych była pochodzenia austriackiego i została przyjęta w Polsce w 1919 roku z uwagi na ścisłe związki Legionów z wojskiem austriackim. Do czasu wydania przez Prezydenta dekretu z 1936 roku instytucja ta nosiła nazwę „właściwego dowódcy”. Uzasadnieniem ustanowienia instytucji „właściwego dowódcy” było zespolenie sądownictwa wojskowego z samym wojskiem ze względu na specjalne cele tego sądownictwa, którymi były m.in.: pomoc w utrzymaniu dyscypliny wojskowej czy możliwość oddziaływania dowództwa przez sądy na poziomie moralnym wojska. Kompetencje „właściwego dowódcy” nie miały polegać na oddziaływaniu na sąd w orzecznictwie swym uznany za niezawisły, lecz na prokuratora wojskowego, który w porozumieniu z dowódcą występował do sądu z wnioskami²⁶⁹. Dekret z 1936 roku wprowadził dla tej instytucji nową nazwę „zwierzchnika sądowo-karnego”, dzięki czemu od tej pory funkcję zwierzchnika mogły piastować również osoby niesprawujące dowództwa, co w głównej mierze tyczyło się Prezydenta. Już samo przyjęcie nazwy zwierzchnika sądowo-karnego pozostaje bardzo znamienne, tym bardziej że wobec tej instytucji dekret w zasadzie innych zmian nie przewidywał. Zgodnie z art. 82 § 3 wspomnianego dekretu Prezydent był zwierzchnikiem sądowo-karnym w stosunku do Naczelnego Wodza, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz Ministra Spraw Wojskowych. Prezydent jako zwierzchnik sądowo-karny współdziałał z wojskowym sądem okręgowym mającym swą siedzibę w stolicy państwa przez Naczelnego Prokuratora Wojskowego, którego mianował na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Na podstawie dekretu z 1936 roku Prezydent również mianował i zwalniał prokuratora, wiceprokuratorów Najwyższego Sądu Wojskowego, wojskowych prokuratorów okręgowych, a także Prezesa i Wiceprezesa Naczelnego Sądu Wojskowego spośród sędziów tego sądu. W gestii Prezydenta pozostawało także mianowanie sędziów wojskowych na wniosek Ministra Spraw Wojskowych.

Analiza ustawy konstytucyjnej z 1935 roku pozwala na stwierdzenie, że zakres kompetencji Prezydenta wobec sił zbrojnych był bardzo szeroki oraz wiązał się z rzeczywistą funkcją dyspozycyjną, czyniąc z niego organ odpowiedzialny za losy kraju. Kompetencje te dawały dyspozycję w sprawach bieżącego kierowania

²⁶⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1936 roku – Kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. 1936, nr 76, poz. 537).

²⁶⁹ J. Polan-Haraschin, *Organizacja sądownictwa i prokuratury w wojsku polskim*, Kraków 1961, s. 85.

siłami zbrojnymi. Jednak praktyka ustrojowa dostarcza argumentów za poglądem, że już od końca 1935 roku Prezydent stopniowo tracił wpływ na siły zbrojne z uwagi na fakt uzyskania przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych gen. Edwarda Śmigłego-Rydza siły politycznej nieprzewidzianej dla tego stanowiska w aktach normatywnych, zagrażającej pozycji Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Egzemplifikacją tego był m.in. kompromis między Prezydentem a Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych w sprawie utworzenia rządu Felicjana Sławoja-Składkowskiego, okólnik z 13 lipca 1936 roku oraz ogólny wzrost znaczenia społeczno-politycznego gen. Śmigłego-Rydza.

Od chwili powołania Generalnego Inspektora wykazywał on znaczną aktywność polityczną do tego stopnia, że 6 sierpnia 1935 roku na Zjeździe Związku Legionistów został owacyjnie przyjęty i od tego czasu wokół Rydza-Śmigłego zaczęła się kształtować tzw. grupa „generalska”. Po upadku rządu Mariana Zyndram-Kościałkowskiego składającego się z ludzi zaufanych Prezydenta powołano nowy gabinet będący kompromisem prezydenta Ignacego Mościckiego z gen. Rydzem-Śmigłym. Ten fakt stanowił pierwszy etap wzmocnienia pozycji GISZ wobec Prezydenta, a przyczyny takiego działania Prezydenta były dwójakiego charakteru. Po pierwsze, porozumienie Prezydenta z GISZ w sprawie gabinetu Felicjana Sławoja-Składkowskiego podyktowane było chęcią zapobieżenia nawiązania współpracy pomiędzy grupą Sławka a zwolennikami Śmigłego-Rydza²⁷⁰, co mogłoby oznaczać dla Prezydenta polityczną porażkę²⁷¹. Po drugie, śmierć Józefa Piłsudskiego zapoczątkowała poszukiwania osoby, która zajęłaby jego miejsce jako symbolicznego autorytetu. Starzejący się Mościcki, zdając sobie sprawę z tego, że nie będzie w stanie rywalizować z młodszym i energicznym generałem, postanowił tolerować rywala i dopuścić go do wpływania początkowo na decyzje wojskowe, później polityczne, zakończywszy na gospodarczych, co pozwoliło mu zachować swój urząd. Co ciekawe, jeszcze w połowie maja 1935 roku sam Mościcki opowiadał się za kandydaturą generała Śmigłego-Rydza na stanowisko GISZ²⁷². Na czele rządu stanął generał dywizji Felicjan Sławoj-Składkowski uważany za zwolennika GISZ. Gen. Lucjan Żeligowski w swych notatkach określił ingerencję Generalnego Inspektora przy mianowaniu premiera jako nadużycie władzy²⁷³. Premier nie miał wpływu na podział tek ministerialnych, gdyż Prezydent narzucił kandydatów na ministrów premierowi po uprzednim porozumieniu z GISZ. Stanowiło to jawne na-

²⁷⁰ Ze względu na fakt rozbicia wewnętrznego obozu sanacyjnego wyłoniły się trzy grupy: grupa W. Sławka (tzw. pułkownicy), grupa Mościckiego („zamkowa”), a także grupa Śmigłego-Rydza („generalska”).

²⁷¹ D. Górecki, *Pozycja...*, op. cit., s. 166.

²⁷² L. Wyszczelski, *O Marszałku Edwardzie Śmigłym-Rydzem*, Warszawa 2015, s. 165.

²⁷³ Cyt. za: P. Stawecki, *Następcy...*, op. cit., s. 39.

ruszenie Konstytucji, która stanowiła, że Prezydent mianował ministrów na wniosek premiera. W ten sposób powstał rząd będący kompromisem pomiędzy Mościckim a Śmigłym-Rydzem, składający się ze zwolenników Prezydenta (sześciu ministrów) i Generalnego Inspektora (pięciu ministrów). Natomiast Prezes Rady Ministrów stał się wykonawcą poleceń Śmigłego-Rydza i Mościckiego. Egzemplifikacją tego było *expose* wygłoszone 4 czerwca 1936 roku przez Prezesa Rady Ministrów, w którym konstatował, że z rozkazu Prezydenta i generała Śmigłego został premierem rządu²⁷⁴.

Istotnym przejawem podniesienia pozycji Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych był sam dekret z 9 maja 1936 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju wydany przez Prezydenta. Przyznane w dekreście uprawnienia GISZ wobec Ministra Spraw Wojskowych oraz rządu implikowały emancypację władzy wojskowej spod wpływu rządu. Dekret ten zmieniał sposób sprawowania zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju. W myśl postanowień tego dekretu Prezydent realizował zwierzchnictwo poprzez GISZ i Ministra Spraw Wojskowych. Poprzedni dekret z 1926 roku stanowił, że Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych sprawował je tylko przez Ministra Spraw Wojskowych. Pomimo znacznego wzrostu autorytetu gen. Śmigłego-Rydza należy stwierdzić, że do końca 1935 roku w głównej mierze interesował się sprawami wojskowymi. Jednak wraz z upływem czasu jego ambicje wyraźnie wychodziły poza zakres spraw armii. Dlatego też Prezydent podejmował starania mające na celu ograniczenie wzrostu znaczenia GISZ, jednak już w pierwszych dniach lipca 1936 roku wycofał się z tych prób uniezależnienia się od wpływów kierownictwa wojskowego. Jak pisze Dariusz Górecki, najprawdopodobniej na zmianę stanowiska Prezydenta wpłynęła także obawa przed opublikowaniem informacji o nadużyciach członków jego najbliższej rodziny, zwłaszcza synów i zięcia²⁷⁵. Takie ukształtowanie stosunków pomiędzy prezydentem a GISZ powodowało, że Mościcki coraz bardziej ulegał czynnikiem wojskowym. Znamienne potwierdzenie tej tezy stanowią wspomnienia samego Prezydenta i Szefa jego Kancelarii Cywilnej, w których Mościcki stwierdzał, że „jeśli chodzi o sztukę rządzenia Polską, myślę, że nie mamy w Polsce lepszego specjalisty od pana Marszałka [Śmigłego-Rydza – K.N.] i dlatego wolę nie polegać na własnym zdaniu, ale na jego zdaniu”²⁷⁶.

²⁷⁴ „Wysoka Izba, mam zaszczyt przedstawić się Wysokiej Izbie. Z rozkazu prezydenta Rzeczypospolitej i generała Śmigłego zostałem premierem rządu”. Sprawozdanie stenograficzne z 26 posiedzenia Sejmu z 4 czerwca 1936 roku, ł. 6.

²⁷⁵ D. Górecki, *Pozycja...*, op. cit., s. 171.

²⁷⁶ I. Mościcki, *Wspomnienia...*, op. cit., s. 198–201; B. Helczyński, *Prezydent Ignacy Mościcki widziany oczami szefa jego Kancelarii Cywilnej*, „Niepodległość” 1958, t. VI, s. 230.

Wyklarowana faktyczna pozycja ustrojowa GISZ została sprecyzowana w okólniku z 13 lipca 1936 roku wydanym przez Prezesa Rady Ministrów Felicjana Sławoja-Składkowskiego na polecenie Prezydenta, który był skierowany do wszystkich ministrów i wojewodów. Owo zarządzenie było logiczną konsekwencją i usankcjonowaniem dotychczasowej praktyki konstytucyjnej, w myśl której gen. Śmigły-Rydz był pierwszą w kraju osobą po Prezydencie i wszyscy funkcjonariusze państwowi wraz z Prezesem Rady Ministrów na czele winni mi okazywać posłuszeństwo²⁷⁷. Okólnik stanowił bezsprzeczne naruszenie postanowień Konstytucji. Oficjalnie zarządzenie to miało stanowić przygotowanie GISZ do wyboru na urząd Prezydenta w 1940 roku²⁷⁸. W rzeczywistości Prezydent po nieudanych próbach ograniczenia wpływów GISZ i jego zwolenników wołał dopuścić Śmigłego-Rydz do duumwiratu w celu dotrwania na urzędzie do końca swojej kadencji²⁷⁹. Okólnik doprowadził do poważnej modyfikacji zapisanego w Konstytucji modelu ustrojowego i stworzył urząd GISZ jako instancję pośrednią pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów. Wówczas generał, którego Piłsudski wybrał na swego następcę na stanowisko GISZ jako dobrego żołnierza nieinteresującego się polityką i nigdy niedemonstrującego w tej dziedzinie talentu, już po roku i kilku miesiącach stał się najważniejszą postacią w ówczesnym systemie politycznym²⁸⁰.

Analiza praktyki ustrojowej do 1939 roku wskazuje na to, że pozycja Prezydenta osłabiała się wraz ze wzrostem autorytetu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Walnie do takiego stanu rzeczy przyczyniła się również nominacja Śmigłego-Rydz na Marszałka Polski oraz radiowe przemówienie Prezydenta 19 marca 1937 roku w obecności rządu i marszałków Sejmu i Senatu, w którym nawoływał, aby w Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych „cała Polska widziała [...] wodza sił zbrojnych [...] i wodza narodu”²⁸¹. Od tego czasu utrwalił się zwyczaj nazywania GISZ zarówno naczelnym wodzem, jak i wodzem narodu²⁸².

²⁷⁷ „Zgodnie z wolą Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego zarządzam, co następuje: Generał Rydz-Śmigły, wyznaczony przez Marszałka Piłsudskiego, jako pierwszy obrońca ojczyzny, pierwszy współpracownik Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w rządzeniu Państwem, ma być uważany i szanowany, jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonariusze państwowi z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”. Okólnik z 13 lipca 1936 roku. Cyt. za: W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 243.

²⁷⁸ D. Górecki, *Pozycja...*, op. cit., s. 173.

²⁷⁹ Ryszard Mojak taki stan określał mianem swoistej „współprezydentury”. Zob. R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939. Część II*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lubin-Polonia. Sectio G” 1990, vol. XXXVII, s. 135.

²⁸⁰ R.M. Watt, *Gorzka chwala. Polska i jej los 1918–1939*, Warszawa 2005, s. 317.

²⁸¹ Z. Cybichowski, *Na szlakach...*, op. cit., s. 100.

²⁸² Szerzej na ten temat piszą: D. Górecki, *Pozycja...*, op. cit., s. 178 i n.; A. Deryng, *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny

Warto odnotować, że lansowanie osoby Śmigłego-Rydza jako „wodza” rozpoczęło się już po zjeździe legionistów 4 maja 1936 roku. Także hasła obrony kraju głoszone przez Obóz Zjednoczenia Narodowego pośrednio przynosiły wzrost popularności GISZ wśród wojskowych, a nawet w społeczeństwie. Podkreślenia wymaga fakt, że wzrost znaczenia GISZ nie znajdował uzasadnienia w jego formalnych kompetencjach polegających na planowaniu i organizowaniu przygotowań obronnych państwa. Reasumując rozważania nad praktyką ustrojową do września 1939 roku, należy stwierdzić za Grzegorzem Górskim, że prezydent Mościcki okazał się przede wszystkim całkowicie niezdolny do samodzielnego dźwigania ciężaru nałożonych na niego Konstytucją kwietniową obowiązków. Przywykły do posłuszeństwa wobec Józefa Piłsudskiego w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, ten sam model zależności przeniósł na marszałka Śmigłego-Rydza²⁸³. Jednak o ile w okresie Konstytucji marcowej taka praktyka ustrojowa była do pogodzenia z ogólną konstrukcją ustrojową głowy państwa, to w ramach Konstytucji kwietniowej spowodowało to przesunięcie ośrodka władzy na czynnik wojskowy mający wpływ na decyzje państwowe, którego kompetencje powinny się ograniczyć do planowania i organizowania przygotowań obronnych państwa.

Agresja Rzeszy Niemieckiej na Polskę we wrześniu 1939 roku pociągnęła za sobą konieczność zmian w organizacji i funkcjonowaniu władz publicznych i wojskowych. Wówczas na Prezydencie jako zwierzchniku sił zbrojnych spoczywała odpowiedzialność za losy państwa, który w przededniu napaści – 31 sierpnia 1939 roku – zarządził mobilizację, a następnego dnia mianował dotychczasowego Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych marszałka Śmigłego-Rydza Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, a także wyznaczył go na swojego następcę. Z tego uprawnienia Ignacy Mościcki skorzystał jeszcze dwa razy, wyznaczając swojego następcę w osobie gen. Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego, a następnie Władysława Raczkiewicza. Także 1 września 1939 roku Prezydent podpisał dekret wprowadzający wojenną organizację najwyższych władz wojskowych, zastępując dotychczasową pokojową organizację²⁸⁴. Postanowienia dekretu obowiązywały od chwili mianowania Naczelnego Wodza. Rozdział II dekretu poświęcony został zwierzchnictwu nad siłami zbrojnymi, gdzie określono, że zwierzchnictwo sprawuje Prezydent przez Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych, co było oczywistą konsekwencją mianowania Na-

i Socjologiczny” 1938, nr 1, s. 11, 42; S. Zabiello, *W kręgu historii*, Warszawa 1970, s. 202; A. Trzaska-Chrząszczewski, *Przepływy i odpływy demokracji*, Warszawa 1939, s. 234 i n.

²⁸³ G. Górski, *Polonia restituta...*, op. cit., s. 109 i n.

²⁸⁴ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 września 1939 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelných władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza (Dz.U. RP nr 86, poz. 543).

czelnego Wodza. W zasadzie nie zmienił się sposób kontrasygnowania aktów dotyczących zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Mianowicie te dekrety i zarządzenia kontrasygnował Minister Spraw Wojskowych, natomiast w sprawach wykraczających poza zakres działania ministra obowiązywała zasada podwójnej kontrasygnaty – Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych. W poprzednim dekreście również sprawy związane z obroną państwa wymagały podwójnej kontrasygnaty. Na tym kończyły się uprawnienia Prezydenta wynikające z omawianego dekretu z 1939 roku. Jednak podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku objęcia przez Prezydenta naczelnego dowództwa jego uprawnienia miałyby charakter dyktatorski. Wówczas jego kompetencje obejmowałyby dowodzenie i dysponowanie całością sił zbrojnych kraju oraz prawo inicjatywy, ogólnego kierownictwa i udzielania rządowi wiążących wytycznych i instrukcji w sprawach łączących się bezpośrednio z działaniami zbrojnymi²⁸⁵. Ponadto przysługiwałoby Prezydentowi także prawo wiążącego postulowania rządowi działań mających na celu zwalczanie zamachów antypaństwowych, uniemożliwienie naruszeń porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochronę obiektów przemysłowych i użyteczności publicznej oraz zmiany personalne w administracji rządowej I i II stopnia na obszarach działań operacyjnych. Prezydent jako Naczelnny Wódz mógłby delegować posiadane uprawnienia w zależności od potrzeb operacyjnych poszczególnym dowódcom wojskowym w odniesieniu do władz powiatowych i wojewódzkich. W myśl omawianego dekretu Minister Spraw Wojskowych był swoistym przedstawicielem Naczelnego Wodza w Radzie Ministrów, który reprezentował sprawy sił zbrojnych wedle jego dyrektyw. Naczelnemu Wodzowi podlegał również główny komisarz cywilny w randze ministra będący łącznikiem pomiędzy Kwaterą Główną Naczelnego Wodza a Radą Ministrów, który na obszarze działań operacyjnych stawał się naczelną władzą w zakresie administracji rządowej z wyjątkiem spraw wojskowych, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczty i telegrafów²⁸⁶.

Wskutek działań wojennych, braku środków dostatecznej łączności, a przede wszystkim braku schronu w siedzibie głowy państwa – Zamku Królewskim – konieczna była ewakuacja, przez co Prezydent utracił wpływ na bieżący bieg spraw, czego konsekwencją było to, że decyzje państwowe przechodziły w ręce władz wojskowych²⁸⁷. 30 września 1939 roku ustąpił z urzędu Ignacy Mościcki,

²⁸⁵ Jak słusznie zauważył Wacław Komarnicki, postanowienia dekretu z 1939 roku w zakresie wydawania przez Naczelnego Wodza wiążących wytycznych i instrukcji Radzie Ministrów były niezgodne z Konstytucją kwietniową. Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Londyn 1943, s. 256 i n.

²⁸⁶ Zob. P.K. Marszałek, *Naczelnny Wódz...*, op. cit., s. 273 i n.

²⁸⁷ Por. idem, *Najwyższe...*, op. cit., s. 270.

a prezydenturę objął Władysław Raczkiewicz, który ze względu na zmieniającą się sytuację wojenną wyznaczał kolejno na swojego następcę gen. Sikorskiego, gen. Sosnkowskiego²⁸⁸, ambasadora polskiego w Wielkiej Brytanii Edwarda Raczyńskiego i ponownie gen. Sosnkowskiego²⁸⁹. Ponadto 7 listopada 1939 roku prezydent Raczkiewicz podpisał zwolnienie marszałka Śmigłego-Rydza i powierzył stanowisko Naczelnego Wodza gen. Władysławowi Sikorskiemu. Wskutek „umowy paryskiej” Prezydent postanowił wykonywać swoje prerogatywy w ścisłym porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, co początkowo spowodowało, że został niemal całkowicie odsunięty od spraw wojskowych²⁹⁰. Co więcej, późniejsza praktyka wykazała, iż wbrew postanowieniom ustawy konstytucyjnej z 1935 roku, umowy paryskiej oraz odezwy rządu z 18 grudnia 1939 roku nawet nieraz w doniosłych sprawach Prezes Rady Ministrów Sikorski (jednocześnie Naczelnny Wódz) nie tylko nie zwracał się do Prezydenta o zgodę, ale nie chciał go informować o decyzjach rządu²⁹¹. Znamiennym przykładem takich działań było samodzielne podpisanie w 1941 roku przez Sikorskiego układu o wzajemnej pomocy wojennej z ZSRR, co w myśl Konstytucji wymagało ratyfikacji ze strony Prezydenta (art. 12 pkt f Konstytucji).

27 maja 1942 roku Prezydent RP podpisał nowy dekret o organizacji naczelnnych władz wojskowych zastępujący dekret z 1939 roku²⁹². Jak pisał Władysław Rostocki, dekret ten został wymuszony na Prezydencie²⁹³. Główne zmiany w zakresie organizacji naczelnnych władz wojskowych dotyczyły: zmniejszenia dotychczasowego zakresu władzy Naczelnego Wodza (utracił niekonstytucyjną nadrzędną rolę w stosunku do rządu i Ministra Spraw Wojskowych), Prezydent, rząd i Naczelnny Wódz stawali się równorzędnymi ośrodkami decyzyjnymi w sprawach bieżącej sytuacji wojennej (wymagających wspólnego współdziałania), a także zniesiono przepisy ustanawiające komisarzy cywilnych. Pierwsza część dekretu poświęcona została określeniu zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi

²⁸⁸ Zob. W. Rostocki, *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988, s. 32 i n.; W. Babiński, *General Kazimierz Sosnkowski*, „Niepodległość” 1985, t. XVIII, s. 36.

²⁸⁹ Zob. M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 324 i n.

²⁹⁰ Z. Nagórski, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, w swoich pamiętnikach pisze: „Premier bardzo skąpo informował go o sytuacji wojennej, o swoich rozmowach i posunięciach. [...] Muszę wiedzieć nie tylko, co się dzieje, ale jakie są plany i zamierzenia Rządu, brać udział w ich ustalaniu i wykonywaniu. Tymczasem jestem trzymany z dala od wszystkiego. Co gorsza – Rząd robi posunięcia w tajemnicy przede mną”. Z. Nagórski, *Wojna w Londynie. Wspomnienia 1939–1945*, Paryż 1966, s. 56–57.

²⁹¹ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, op. cit., s. 125.

²⁹² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 maja 1942 roku o organizacji naczelnnych władz wojskowych w czasie wojny (Dz.U. RP 1942, nr 5, poz. 9).

²⁹³ W. Rostocki, *Stosowanie...*, op. cit., s. 97.

i została zatytułowana *Prezydent Rzeczypospolitej – Zwierzchnik Sił Zbrojnych*. W myśl postanowień dekretu Prezydent nadal sprawował zwierzchnictwo przez Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych, co stanowiło powtórzenie przepisów z dekretu z 1939 roku. Natomiast wprowadzono zmiany wobec kontrasygnowania aktów głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Dekrety te wymagały podwójnej kontrasygnaty – Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych, a w sprawach odnoszących się do działania innych ministrów – również podpisu właściwego ministra. Jak z powyższego wynika, w dekreście 1942 roku nie ma już mowy o zarządzeniach wydawanych w sprawach dotyczących zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W poprzednim dekreście z 1939 roku Prezydent w sprawach dotyczących zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi wydawał akty urzędowe w formie dekretów i zarządzeń. Zdaniem prawnika Mieczysława Szerera pominięcie zarządzeń było skutkiem przeoczenia w pracach legislacyjnych²⁹⁴. Jednak w sensie praktycznym dekret nie wniósł zasadniczych zmian. Jak pisze Piotr Krzysztof Marszałek, silna pozycja gen. Sikorskiego jako Prezesa Rady Ministrów i Naczelnego Wodza dzięki poparciu, jakim cieszył się w społeczeństwie w kraju i znacznej części emigracji, a także wśród polityków alianckich powodowała, że zmieniły się tylko akcenty w wykonywaniu kompetencji²⁹⁵. Warto również odnotować, że Prezydent 19 listopada 1942 roku wydał także dekret zmieniający nomenklaturę stanowiska z Ministra Spraw Wojskowych na Ministra Obrony Narodowej²⁹⁶.

Po tragicznej śmierci gen. Sikorskiego 8 lipca 1943 roku Prezydent RP mianował na Naczelnego Wodza gen. Kazimierza Sosnkowskiego, który już wcześniej został wyznaczony na następcę głowy państwa. Złączenie w jednym ręku urzędu Naczelnego Wodza i następcy Prezydenta powodowało coraz częstsze wystąpienia Rady Narodowej, Rady Ministrów oraz władz podziemnych z żądaniem zmiany następcy Prezydenta. Przez cały 1943 rok trwały zabiegi o tzw. rozdzielenie tych stanowisk²⁹⁷. W konsekwencji nacisków politycznych Prezydent wydał 7 sierpnia 1944 roku dekret o zmianie swego następcy, którym został Tomasz Arciszewski, a także 27 września 1944 roku odwołał gen. Sosnkowskiego ze stanowiska Naczelnego Wodza. Dwa dni później Prezydent znowelizował dekret z 1942 roku o organizacji Najwyższych Władz Wojskowych²⁹⁸. W zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi uzupełniono uprawnienia prawodaw-

²⁹⁴ *Idem, Pięćdziesiąt...*, op. cit., s. 200.

²⁹⁵ P.K. Marszałek, *Najwyższe...*, op. cit., s. 306.

²⁹⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 listopada 1942 roku o wprowadzeniu nazwy „Minister Obrony Narodowej” (Dz.U. RP Londyn 1942, nr 10, poz. 21).

²⁹⁷ Zob. D. Górecki, *Polskie naczelne...*, op. cit., s. 42 i n.

²⁹⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1944 roku w sprawie zmiany dekretu o organizacji Naczelnych Władz Wojskowych (Dz.U. RP 1944, nr 11, poz. 20).

cze Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Dlatego też Prezydent ponownie, jak w dekreście z 1939 roku, uprawniony został do wydawania dekretów i zarządzeń w zakresie sił zbrojnych. Jednak w odniesieniu do dekretu z 1939 roku zmienił się ich sposób kontrasygnowania. Dekrety wymagały kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej, a w sprawach odnoszących się do działania innych ministrów – również podpisu właściwego ministra, natomiast zarządzenia podpisywane były przez Ministra Obrony Narodowej. W uregulowaniach z 1939 roku zarówno dekrety, jak i zarządzenia były kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych, a w sprawach wykraczających poza zakres jego działania podpisывali je Prezes Rady Ministrów i Minister Spraw Wojskowych. Jednak zasadnicza zmiana dekretu odnosiła się do Naczelnego Wodza, co podyktowane było decyzją powołania na Naczelnego Wodza dowódcy Armii Krajowej gen. Tadeusza Bora-Komorowskiego. Z uwagi na trudności z nawiązaniem z nim łączności oraz podejrzenia, że może się znajdować w niewoli²⁹⁹, Prezydent dodał do dekretu nowy artykuł stwierdzający, że „jeżeli Wódz Naczelny czasowo nie może spełniać osobiście poszczególnych funkcji, wynikających z dekretu niniejszego lub też z innych przepisów prawnych, określających jego kompetencje – Prezydent Rzeczypospolitej wyda zarządzenia, niezbędne do zabezpieczenia biegu tych spraw”³⁰⁰. Jak stwierdził Władysław Rostocki, prezydent Raczkiewicz przewidywał niemożność objęcia osobiście przez Bora-Komorowskiego naczelnego dowództwa, dlatego też od początku liczył się z tym, że nominacja ta będzie fikcją³⁰¹. Także początkowo same motywy wyboru były niejasne³⁰². Mimo to 30 września 1944 roku Prezydent mianował gen. Bora-Komorowskiego Naczelnym Wodzem, jednocześnie wydając zarządzenie o sprawowaniu funkcji Naczelnego Wodza w razie niemożności sprawowania ich przez niego osobiście³⁰³. W myśl tego zarządzenia Naczelny Wódz mógł podjąć swoje obowiązki tylko w siedzibie Prezydenta

²⁹⁹ 5 października gen. Bór-Komorowski walczący w powstaniu warszawskim dostał się do niewoli niemieckiej, w której przebywał do 5 maja 1945 roku.

³⁰⁰ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1944 roku w sprawie zmiany dekretu o organizacji Naczelných Władz Wojskowych (Dz.U. RP 1944, nr 11, poz. 20).

³⁰¹ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, op. cit., s. 212.

³⁰² Zob. S. Kopański, *Wspomnienia wojenne*, Londyn 1951, s. 337. W depeszy do gen. Bora-Komorowskiego z 2 października 1944 roku Prezydent pisał: „Pragnęłam wysunąć na to stanowisko pierwszego żołnierza walczącego w kraju i autorytetem moralnym Kraju umocnić siłę moralną całości sił zbrojnych. [...] Zmiana na tym stanowisku była polityczną koniecznością wewnętrzną i zewnętrzną, przede wszystkim przez wzgląd na współpracę z aliantami anglosaskimi, od czego zależy dalszy przebieg naszej walki o niepodległość”. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski*, t. II, Londyn 1964, s. 795 i n.

³⁰³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 września 1944 roku o sprawowaniu funkcji Naczelnego Wodza w razie niemożności sprawowania ich przez niego osobiście (Dz.U. RP nr 11, część II Dział Urzędowy, s. 80).

i rządu. Pozostała część zarządzenia wprowadzała niekonstytucyjny *modus procedendi* „do czasu rozpoczęcia czynności przez Naczelnego Wodza”. W myśl przepisów zarządzenia funkcje naczelnego wodza spadały na trzy osoby: Prezydenta, Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Naczelnego Wodza. Kompetencje Prezydenta autorzy dekretu ujęli następująco: „Prezydent Rzeczypospolitej: a) sprawuje w odniesieniu do sił zbrojnych wszystkie funkcje, które prezydent Rzeczypospolitej sprawował w czasie pokoju, a które w czasie wojny, na mocy szczególnych przepisów prawnych, spełnia wódz naczelny, b) może upoważnić zwierzchników sądów karnych do darowania i łagodzenia w drodze łaski kar, wymienionych w postępowaniu wojennym i doraźnym, c) nadaje orderzy i odznaczenia wojenne, d) mianuje na wniosek ministra obrony narodowej albo na wniosek Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z szefem Sztabu Naczelnego Wodza lub szefem kierownictwa marynarki wojennej lub dowódcą sił powietrznych, zależnie od ich zakresu działania, na stanowiska przewidziane organizacją dla generałów (admirałów) i zwalnia z nich, e) mianuje na wniosek Ministra Obrony Narodowej oficerów na czas wojny”. Natomiast Ministrowi Obrony Narodowej przyznano uprawnienia naczelnego wodza w zakresie sądownictwa polowego oraz spraw administracyjnych i mobilizacyjnych, a także określania zasad mianowania na poszczególne stopnie oficerskie. Z kolei Szef Sztabu Naczelnego Wodza zyskiwał prawa dowódcze o charakterze ogólnym i operacyjnym w stosunku do całości sił zbrojnych oraz udziału w posiedzeniach Rady Ministrów i stawiania rządowi wniosków związanych z wszelkimi potrzebami walczących wojsk. Taki podział funkcji Naczelnego Wodza stał niewątpliwie w sprzeczności z przepisami Konstytucji. Po pierwsze, w myśl postanowień ustawy konstytucyjnej z 1935 roku „w razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego” (art. 63 pkt 3), co w mojej ocenie wykluczało możliwość podziału funkcji Naczelnego Wodza. Po drugie, Konstytucja przewidywała na wypadek działań wojennych dwie możliwości kierowania siłami zbrojnymi. Mianowicie Prezydent mianuje Naczelnego Wodza i tylko on ma prawo dysponowania siłami zbrojnymi albo sam Prezydent obejmuje naczelne dowództwo. Innych możliwości kierowania siłami zbrojnymi na okoliczność działań wojennych nie było. Taka interpretacja jest akceptowana w literaturze przedmiotu³⁰⁴.

Po konferencji jałtańskiej (4–11 lutego 1945 roku) Władysław Raczkiewicz, chcąc uprzedzić spodziewane decyzje dotychczasowych sojuszników oraz ocalić armię polską znajdującą się na Zachodzie, mianował pełniącego obowiązki Naczelnego Wodza oraz podpisał 3 lipca dekret upoważniający Ministra Obrony Narodowej, za zgodą Rady Ministrów, do przekazywania naczelnemu wodzowi lub wskazanemu przez niego dowódcy swoich uprawnień przewidzianych prze-

³⁰⁴ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, op. cit., s. 214.

pisami szczególnymi dotyczącymi sił zbrojnych i sądownictwa wojskowego poza granicami państwa³⁰⁵. 26 lutego 1945 roku Prezydent podpisał nominację gen. Władysława Andersa, który miał pełnić obowiązki Naczelnego Wodza. Dalsza część tego zarządzenia poświęcona była określeniu zakresu władzy p.o. Naczelnego Wodza, który uzyskał pełnię praw dowódczych nad całością sił zbrojnych z wyjątkiem organów, instytucji i formacji podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Mimo to możliwości działania gen. Andersa były bardzo ograniczone. Przede wszystkim z uwagi na stałe przebywanie na terenie Włoch³⁰⁶. Ponadto zarządzenie to regulowało również uprawnienia Prezydenta, który utrzymał zakres władzy zgodnie z postanowieniami zarządzenia z 30 września 1944 roku z wyjątkiem mianowania i zwalniania oficerów zajmujących stanowiska generalskie i admirałskie³⁰⁷. Należy odnotować, że zarządzenie z 26 lutego 1945 roku nie mogło wejść w życie, gdyż nie było nigdy opublikowane, jednak w rzeczywistości było traktowane jako prawo obowiązujące³⁰⁸.

Gen. Tadeusz Komorowski, któremu Anders przekazał naczelne dowództwo, przyleciał do Londynu 12 maja 1945 roku. Jednak już było jasne, że znajdujący się pod sowiecką kontrolą polski ośrodek polityczny w Lublinie zyskiwał przewagę nad emigracyjnym rządem w Londynie. Prezydent Rzeczypospolitej 15 marca 1945 roku wydał dekret powołujący do życia Komitet Obrony Państwa, który działał pod jego przewodnictwem³⁰⁹. W skład Komitetu wchodził również: Prezes Rady Ministrów (jako zastępca przewodniczącego), Naczelnny Wódz, Minister Obrony Narodowej, Minister Przemysłu, Handlu i Żeglugi, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, ministrowie wyznaczeni uchwałą Rady Ministrów (w liczbie nie większej niż dwóch), a także Szef Sztabu Naczelnego Wodza. Prezydent zwoływał posiedzenia Komitetu z własnej inicjatywy bądź na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Naczelnego Wodza. Uchwały zapadały większością głosów przy obecności co najmniej połowy jego składu, przy czym Prezydent nie brał udziału w głosowaniu. Komitet był tylko organem opiniodawczym w sprawach dotyczących zasadniczych decyzji związanych z prowadzeniem wojny i dysponowaniem siłami zbrojnymi, dostarczaniem środków i zasobów do prowadzenia wojny, odtworzeniem sił zbrojnych w oswobodzonym państwie, opracowaniem planu przejścia sił zbrojnych ze stanu wojny do stanu pokoju oraz rozpatrywaniem wniosków naczelnego

³⁰⁵ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 lipca 1945 roku o przekazywaniu uprawnień Ministra Obrony Narodowej w stosunku Sił Zbrojnych i sądownictwa wojskowego poza granicami Państwa (Dz.U. RP nr 10, poz. 35).

³⁰⁶ P.K. Marszałek, *Najwyższe...*, op. cit., s. 335.

³⁰⁷ W. Rostocki, *Stosowanie...*, op. cit., s. 155.

³⁰⁸ *Idem*, *Pięćdziesiąt...*, op. cit., s. 228.

³⁰⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 15 marca 1945 roku o zmianie dekretu z 27 maja 1942 roku o organizacji Naczelnnych Władz Wojskowych w czasie wojny (Dz.U. RP nr 3, poz. 6).

wodza. Komitet Obrony Państwa utworzony został w bardzo skomplikowanym politycznie czasie, dlatego też nie odegrał większego wpływu w działalności emigracyjnego rządu Tomasza Arciszewskiego.

Zarządzenia demobilizacyjne prezydent Władysław Raczkiewicz podpisał 28 czerwca oraz 3 i 5 lipca 1945 roku³¹⁰. 5 i 6 lipca 1945 roku rządy Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii powiadomiły o cofnięciu uznania rządowi polskiemu w Londynie. Niecały miesiąc później, bo 2 sierpnia 1945 roku, Edward Raczyński, ambasador RP w Londynie, został powiadomiony, że rząd Jego Królewskiej Mości przestał uznawać Prezydenta Rzeczypospolitej Władysława Raczkiewicza i Naczelnego Wodza gen. Tadeusza Bora-Komorowskiego za zwierzchników polskich sił zbrojnych, co spowodowało pozbawienie polskich sił zbrojnych własnego dowództwa³¹¹. Od tej pory do głównych zadań Prezydenta i rządu należało utrzymanie ciągłości władzy państwowej oraz prowadzenie niezależnej polityki zagranicznej.

Autorzy Konstytucji kwietniowej przewidywali możliwość zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych mogących powodować poważne zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne dla bytu państwa. W ustawie zasadniczej przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych zawarte zostały w odrębnym rozdziale, co podnosiło znaczenie tej instytucji w systemie prawa ustrojowego. Rozdział XII Konstytucji zatytułowany *Stan zagrożenia Państwa* zawierał dwa artykuły regulujące stan wyjątkowy i stan wojenny. Ustawodawca konstytucyjny przyjął odmienną koncepcję stanów nadzwyczajnych od tej, jaka została przyjęta w Konstytucji marcowej. Rola stanów nadzwyczajnych nie ograniczała się już do instytucji czasowo zawieszających prawa obywateli. Według nowej koncepcji chodziło o odniesienie stanów nadzwyczajnych do państwa i ujęcie ich jako sytuacji mogących zagrozić jego bezpieczeństwu³¹².

Przesłankami wprowadzenia stanu wyjątkowego było zagrożenie państwa z zewnątrz, jak również rozruchy wewnętrzne lub rozległe knowania o charakterze zdrady stanu zagrażające ustrojowi lub bezpieczeństwu obywateli, co faktycznie oznaczało, że stan wyjątkowy mógł być zastosowany z powodów o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Ustawa zasadnicza stanowiła, że stan wyjątkowy mógł być wprowadzony „na obszarze całego państwa lub części zagrożonej”.

³¹⁰ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 czerwca 1945 roku o częściowej demobilizacji (Dz.U. RP, nr 6, część II Dział Urzędowy, s. 56); zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 lipca 1945 roku, o rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji (Dz.U. RP, nr 9, część II Dział Urzędowy, s. 73); zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 5 lipca 1945 roku, o dalszym rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji (Dz.U. RP, nr 10, część II Dział Urzędowy, s. 79).

³¹¹ P.K. Marszałek, *Najwyższe...*, op. cit., s. 336.

³¹² M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 85.

Uczynienie przez ustawę zasadniczą z Prezydenta organu nadrzędnego w stosunku do pozostałych organów państwa wpłynęło w sposób zasadniczy na zmianę charakteru jego uprawnień w zakresie bezpieczeństwa państwa. Inna była również sama koncepcja instytucji Prezydenta od tej, jaką przyjmowała poprzednia konstytucja, a co za tym idzie – także wymowa jego uprawnień. W szczególności chodzi tutaj o kompetencję z art. 78 Konstytucji z 1935 roku w postaci wyrażenia „zezwoienia Prezydenta” na zarządzenie stanu wyjątkowego przez Radę Ministrów („Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzi stan wyjątkowy”). Jednak jak pamiętamy, niemal w identyczny sposób Konstytucja marcowa określała podmiot uprawniony do zezwolenia na zarządzenie stanu wojennego („Zawieszenie takie zarządzić może tylko Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej”). Mimo praktycznie identycznego brzmienia tych artykułów ich wykładania była całkowicie inna. W poprzednim stanie prawnym z uwagi na przyjęcie konstrukcji ustrojowej, która ograniczała pozycję głowy państwa, wyrażenie tego zezwolenia ograniczone zostało do udzielania rad i opinii bez możliwości wiążących decyzji, przez co Rada Ministrów faktycznie decydowała o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Zdaniem Wacława Komarnickiego takie uregulowanie w systemie parlamentarnym miało na celu osłonięcie głowy państwa od krytyki w Sejmie przy ewentualnym znoszeniu stanu wyjątkowego, aczkolwiek wystarczyłoby do tego celu zwykłe zastosowanie kontrasygnaty premiera i ministrów. W obecnym układzie Prezydent, dając zezwolenie, działał jako czynnik nadrzędny, sprawując kontrolę nad działaniami rządu³¹³. Przyjęta koncepcja egzekutywy w ustawie zasadniczej z 1935 roku powodowała przesunięcie ośrodka decyzyjnego na Prezydenta, w szczególności z uwagi na przekształcenie roli ustrojowej kontrasygnaty, przyznanie Prezydentowi kluczowych kompetencji oraz kontroli politycznej nad Radą Ministrów. Dlatego też, jak słusznie stwierdził Lech Mażewski, Prezydent pochłaniał kompetencję rządu, samodzielnie w sensie politycznym decydując o wprowadzeniu stanu wyjątkowego pomimo utrzymania obowiązku kontrasygnowania udzielanego przez Prezydenta zezwolenia³¹⁴.

Po uzyskaniu prezydenckiego zezwolenia zarządzenie takie musiało być przesłane do Sejmu w ciągu siedmiu dni od ogłoszenia stanu wyjątkowego. Sejm mógł zażądać uchylenia zarządzenia stanu wyjątkowego, co oznaczało jedynie fakultatywną kontrolę. Taki wniosek nie mógł być głosowany na posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony. Zdaniem Michała Brzezińskiego takie rozwiązanie służyło Radzie Ministrów, która otrzymywała czas na utworzenie większości w Sejmie i mogłaby skutecznie głosować przeciwko uchwale lub wpłynąć na datę przy-

³¹³ W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 431 i n.

³¹⁴ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 90 i n.

szłego posiedzenia Sejmu³¹⁵. Ponadto na uchwałę Sejmu uchylającą zarządzenie wprowadzające stan wyjątkowy konieczna była zgoda Senatu. Jeżeli te warunki zostały spełnione, wówczas Rada Ministrów niezwłocznie uchylała zarządzenie. Wobec stosowania środków nadzwyczajnych i zawieszania swobód obywatelskich Konstytucja dobitnie precyzowała, że uprawnienia w tym zakresie przyznane są rządowi. Dlatego też ustawa o stanie wyjątkowym z 1937 roku, która jednocześnie uchylała rozporządzenie Prezydenta z 16 marca 1928 roku, nie przewidywała dalszych uprawnień dla Prezydenta³¹⁶.

Prezydent Rzeczypospolitej, którego naczelnym obowiązkiem była troska o gotowość obronną państwa, odgrywał kluczową rolę wobec stanu wojennego. Proklamowanie stanu wojennego należało wyłącznie do Prezydenta. Kompetencja ta nie była prerogatywą, jednak jak już wcześniej była o tym mowa, kontrasygnata miała tylko formalnie znaczenie. Prezydent mógł zarządzić stan wojenny „w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Państwa”. O tym, czy wypełniła się przesłanka wprowadzenia stanu wojennego, czyli owa konieczność użycia sił zbrojnych, decydował Prezydent. Innymi słowy, Prezydent musiał rozstrzygnąć, czy w danej sytuacji użycia sił zbrojnych nie można było już uniknąć, przy czym rzeczywiste działania wojenne nie były warunkiem *sine qua non*, aby można było ogłosić stan wojenny. Niewątpliwie do podjęcia takiej decyzji Prezydent potrzebował informacji o zagrożeniu powodującym konieczność obrony państwa (w tym informacji wywiadowczych), dlatego współpraca z Radą Ministrów w podjęciu takiej decyzji była niezbędna. Jeżeli Prezydent zdecydował, że nastąpiła „konieczność użycia sił zbrojnych do obrony Państwa”, jego obowiązkiem było zarządzenie stanu wojennego, a następnie postanowienie o użyciu sił zbrojnych – co stanowiło kolejne uprawnienie Prezydenta (art. 63 pkt 3 Konstytucji). Postanowienie o użyciu sił zbrojnych Prezydent wydawał za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych. Również w gestii Prezydenta pozostawało określenie zakresu terytorialnego; mógł zarządzić stan wojenny na obszarze całego państwa bądź też jego części.

Z chwilą zarządzenia przez Prezydenta stanu wojennego przysługiwały mu kompetencje nadzwyczajne. Prezydent mógł bez upoważnienia izb ustawodawczych wydawać dekrety w niemal całym zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem jedynie zmiany konstytucji. Dlatego też należy stwierdzić, że prawo dekretowania w czasie stanu wojennego było niezależne od wydania ustawy o pełnomocnictwach (art. 55 ust. 1), a także nie podlegało ograniczeniom z art. 55 Konstytucji. Dzięki temu Prezydent mógł wydawać dekrety wojenne, które dotyczyły materii, która w warunkach pokojowych

³¹⁵ M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 88.

³¹⁶ Ustawa z 22 lutego 1937 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1937, nr 17, poz. 108).

była całkowicie wyłączona spod legitymacji dekretodawczej Prezydenta³¹⁷. Chodzi tutaj w szczególności o możliwość uregulowania dekretami wojennymi spraw określonych w art. 55 ust. 2, tj. ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, budżetu, nakładania podatków, ustanawiania monopolu, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych, a także zbywania i obciążania nieruchomości majątku państwowego oszacowanego na kwotę ponad 100 000 zł. Uwydatnione w Konstytucji prawo dekretowania wojennego mogło w zasadzie obejmować wszystkie dziedziny życia, co należy uznać za dalekowzroczne, ponieważ umożliwiło legalną działalność władzy państwa na emigracji³¹⁸. Także za szczególnie praktyczną należy uznać możność ustalania budżetu w czasie stanu wojennego³¹⁹. Warto odnotować, że Prezydent w sumie wydał szesnaście dekretów stanu wojennego³²⁰.

Prezydent mógł także przedłużać kadencję izb ustawodawczych aż do czasu zawarcia pokoju, o czym również decydował. Ustawa zasadnicza w czasie stanu wojennego upoważniała też Prezydenta do otwierania, odraczania i zamykania sesji Sejmu i Senatu w terminach dostosowanych do potrzeb obrony państwa. Ponadto Prezydent mógł powoływać parlament w zmniejszonym składzie, który zachowywałby swoje wszystkie uprawnienia *in corpore*³²¹. Skład delegacji wyłaniany był przez same izby ustawodawcze, co potwierdziła praktyka konstytucyjna³²². Powołanie przez Prezydenta parlamentu w zmniejszonym składzie może być interpretowane jako przyznanie Prezydentowi możliwości podzielenia się swoją odpowiedzialnością za decyzje w czasie stanu wojennego z parlamentem, czyli przedstawicielami narodu, ale tylko jeżeli uznałby to za wskazane³²³. Genezy tego rozwiązania, jak wskazuje Wacław Komarnicki, należy się doszukiwać we wniosku Klubu Narodowego w Sejmie II kadencji o powołaniu na czas wojny tzw. Komisji Wojennej Sejmu³²⁴.

³¹⁷ Por. A. Deryng, *Siłły zbrojne w organizacji...*, op. cit., s. 12.

³¹⁸ R. Socha, *Stany szczególnego zagrożenia państwa w polskim prawodawstwie*, Bielsko-Biała 2004, s. 33; J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3 (63), s. 31.

³¹⁹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 250.

³²⁰ D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej...*, op. cit., s. 147; idem, *Modele i doświadczenia polskiej prezydentury w okresie międzywojennego dwudziestolecia* [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*. Warszawa – Senat RP. 22–23 lutego 1993, Warszawa 1993, s. 76.

³²¹ Odmienne stanowisko prezentował Antoni Deryng, który stwierdzał, że „zakreślenie kompetencji tego zmniejszonego składu należałoby do Prezydenta”. Zob. A. Deryng, *Siłły zbrojne w organizacji...*, op. cit., s. 13.

³²² 2 września 1939 roku na sesji nadzwyczajnej Sejm i Senat znowelizowały swoje regulaminy, co umożliwiło wyłonienie ich zmniejszonych składów.

³²³ Por. K. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 55.

³²⁴ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 124.

Analiza ustawy konstytucyjnej z 1935 roku w zakresie nadzwyczajnych uprawnień Prezydenta w czasie stanu wojennego pozwala stwierdzić, że głowa państwa samodzielnie decydowała o początku i końcu samego okresu stanu wojennego, decydowała o użyciu sił zbrojnych, a także dysponowała pełnią władzy ustawodawczej, a jedyne ograniczenie jego władzy stanowił zakaz zmiany konstytucji. W literaturze przedmiotu pozycja Prezydenta w czasie stanu wojennego była oceniana jednomyślnie. Zdaniem Wacława Komarnickiego Prezydent dzięki konstytucyjnym nadzwyczajnym uprawnieniom „zyskuje [...] władzę niemal absolutną”³²⁵. Władysław Rostocki wyrażał pogląd, że Prezydent otrzymywał tak szeroko określone kompetencje, iż można je nazwać władzą niemal dyktatorską³²⁶. Michał Brzeziński konstatował, iż stan wojenny został stworzony jako instytucja będąca osobistym narzędziem władzy Prezydenta, mogąca stanowić prawną podstawę stałego rządzenia państwem, z niemal całkowitym wyłączeniem właściwej przedmiotowo konstytucji³²⁷. Z kolei Lech Mażewski wyrażał pogląd, że nową hierarchię władzy z Prezydentem na czele, wspartą nadzwyczajnymi uprawnieniami, dało się odnieść jedynie do tradycji monarchii ograniczonej³²⁸. Osobiście uważam, że w pełni uzasadnione będzie określenie pozycji Prezydenta w czasie stanu wojennego wyposażonego w nadzwyczajne uprawnienia, które mają swoje źródło w ustawie zasadniczej pod pojęciem konstytucyjnej dyktatury Prezydenta.

Rozwinięciem konstytucyjnych postanowień dotyczących stanu wojennego było przez ponad cztery lata niezgodne z Konstytucją kwietniową rozporządzenie Prezydenta o stanie wojennym z 1928 roku³²⁹. Postanowienia rozporządzenia pozostawały w sprzeczności z ustawą zasadniczą, gdyż w myśl art. 2 ust. 2 wprowadzenie stanu wojennego należało do Naczelnego Wodza. Dopiero ustawa z 1939 roku uchyliła to rozporządzenie³³⁰. Jednak i ta w swoim pierwszym artykule rodziła wątpliwości natury konstytucyjnej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 wspomianej ustawy „Prezydent Rzeczypospolitej zarządza stan wojenny na obszarze całego Państwa lub jego części na wniosek Rady Ministrów, uchwalony z inicjatywy Ministra Spraw Wojskowych”. W myśl tych przepisów wstępna decyzja o konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa należała do Ministra Spraw Wojskowych i Rady Ministrów, która występowała z wnioskiem do Prezydenta. Jednak ostateczna decyzja pozostawała w rękach Prezydenta. Takie twierdzenie ma swoje źródło w ustawie zasadniczej, gdyż w myśl literalnej wy-

³²⁵ *Ibidem*, s. 249.

³²⁶ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, *op. cit.*, s. 57.

³²⁷ M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 96.

³²⁸ L. Mażewski, *Stany...*, *op. cit.*, s. 109.

³²⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 stycznia 1928 roku o stanie wojennym (Dz.U. 1928, nr 8, poz. 54).

³³⁰ Ustawa z 23 czerwca 1939 roku o stanie wojennym (Dz.U. 1939, nr 57, poz. 366).

kładni ustawy konstytucyjnej Prezydent, zarządzając stan wojenny, działał z własnej inicjatywy, a nie na wniosek (art. 79 ust. 1 ustawy konstytucyjnej). Jak słusznie stwierdził Lech Mażewski, samodzielność działania głowy państwa była tu tym bardziej uzasadniona, gdyż świetnie korespondowała z konstytucyjną dyktaturą Prezydenta określoną w art. 79 ust. 2³³¹.

Istotna również pozostaje kwestia relacji dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi z ustawą o stanie wojennym. Jak wiadomo, 1 września 1939 roku jako pierwsze ukazało się zarządzenie o stanie wyjątkowym, następnie dekret Prezydenta o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, a później zarządzenie o stanie wojennym. Stan wyjątkowy został ogłoszony na obszarze całego kraju i tak również stan wojenny, co powodowało *ex lege* wygaśnięcie zarządzenia o stanie wyjątkowym (art. 7 ustawy o stanie wojennym). Od tej chwili obowiązywał tylko stan wojenny oraz dekret, co powodowało zasadnicze wątpliwości, która z tych norm powinna wówczas obowiązywać w Polsce. Jak zauważył Lech Mażewski, gdyby obowiązywały rozwiązania ustrojowe wynikające z prezydenckiego dekretu, to mielibyśmy do czynienia z odnowieniem się dualizmu z czasu pokoju (Prezydent – Naczelnny Wódz), jeżeli zaś górę wzięłaby ustawa o stanie wojennym, to państwo powinno funkcjonować na podstawie zasad wynikających z koncepcji konstytucyjnej dyktatury Prezydenta³³². Moim zdaniem górę wzięły rozwiązania wynikające z dekretu, co potwierdza praktyka ustrojowa podczas drugiej wojny światowej, w tym w szczególności dalsze nowelizacje tego aktu.

4. Podsumowanie

W okresie prowizorium konstytucyjnego kierownictwo sił zbrojnych znajdowało się w gestii Naczelnika Państwa, który faktycznie skupiał w swym ręku uprawnienia niemal dyktatorskie. Jednak w aspekcie formalnym – jak zauważył Jan Orzechowski – na podstawie rozkazu z 2 marca 1919 roku sprawa kierowania siłami zbrojnymi została uregulowana tak, że Sztab Generalny miał w swojej gestii wszystko to, co wiązało się z operacjami wojskowymi na froncie, zaś Ministerstwo Spraw Wojskowych kierowało sprawami wojskowymi na terenach nieobjętych działaniami wojennymi (sprawy mobilizacji, etatów, kontroli, szkolenia itd.)³³³. Naczelnik, korzystając ze swoich kompetencji, wydał dekrety

³³¹ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 101.

³³² *Ibidem*, s. 106 i n.

³³³ J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. Okres międzywojenny (1919–1939)*, Warszawa 1980, s. 300.

z zakresu bezpieczeństwa, które stanowiły pierwszą polską regulację stanów nadzwyczajnych.

W okresie międzywojennym uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa zostały bardzo różnorodnie ukształtowane. Obie polskie przedwojenne ustawy zasadnicze opierały się niewątpliwie na odmiennych zasadach konstytucyjnych, co implikowało przyjęcie różnych koncepcji ustrojowych. Kierunek rozwiązań instytucjonalnych w Konstytucji marcowej określających pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako zwierzchnika sił zbrojnych wyznaczyło wiele przesłanek, poczynając od przyjęcia ustroju parlamentarno-gabinetowego z dominacją legislatury, poprzez zakres aktów rządowych Prezydenta objętych kontrasygnatą, na nieufności stronnictw prawicowych do Józefa Piłsudskiego skończywszy³³⁴. Z kolei twórcy Konstytucji kwietniowej kierowali się tym, aby stworzona ustawa zasadnicza była najpełniejszym odzwierciedleniem poglądów Józefa Piłsudskiego.

Dla twórców konstytucji z 1921 roku w aspekcie uprawnień Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi najważniejsze było ustanowienie zasady niepołączalności urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej z naczelnym dowództwem w czasie wojny³³⁵. Dlatego też zwierzchnictwo Prezydenta w czasie wojny ograniczone zostało jedynie do prawa desygnacji i odwoływania Naczelnego Wodza na wniosek Rady Ministrów, gdyż konstytucyjne uprawnienie do obsadzania urzędów wojskowych pozostawało martwe ze względu na bierność ustawodawcy spowodowaną konfliktem politycznym. Prezydent Rzeczypospolitej jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych realizował swoje kompetencje konstytucyjne i ustawowe łącznie z Ministrem Spraw Wojskowych, który kontrasygnował każdy akt rządowy głowy państwa. Minister Spraw Wojskowych kierował całokształtem działalności sił zbrojnych. Z kolei kompetencje Prezydenta wobec Ministra Spraw Wojskowych ograniczone zostały do obsadzenia tego urzędu zgodnie z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów. Instytucja kontrasygnaty ograniczała Prezydenta w korzystaniu z przyznanych mu kompetencji i 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 Sejmie³³⁶.

Po uchwaleniu noweli sierpniowej Prezydent uzyskał możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, dzięki czemu uregulował organizację naczelnych władz wojskowych oraz problematykę stanów nadzwyczajnych. Na podstawie niekonstytucyjnego rozporządzenia z 25 października 1926 roku Prezydent mógł

³³⁴ K. Nowak, *Uprawnienia...*, op. cit., s. 216.

³³⁵ Zob. K. Nowak, *Kompetencje Prezydenta RP...*, op. cit., s. 42 i n.

³³⁶ A. Deryng, *Akty rządowe...*, op. cit., s. 57.

wydawać dekrety w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, które kontrasygnowane były tylko przez Ministra Spraw Wojskowych. Na podstawie niekonstytucyjnych aktów przyjęto, iż Prezydent sprawował dowództwo nad siłami zbrojnymi przez Ministra Spraw Wojskowych, który bezpośrednio nimi dowodził.

W odniesieniu do uprawnień głowy państwa wobec bezpieczeństwa państwa w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej należy stwierdzić, że zostały one ograniczone do minimum. Prezydent udzielał „zezwoleń” na zarządzenie stanu wyjątkowego, które jednak ograniczało się – ze względu na przyjęte rozwiązania ustrojowe – do niewiążącego opiniowania zarządzenia Rady Ministrów, która odgrywała główną rolę w stosowaniu rozwiązań nadzwyczajnych. Po uchwaleniu noweli sierpniowej istotnym wkładem Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa państwa było wydanie aktów podkonstytucyjnych w zakresie stanów nadzwyczajnych, których przez siedem lat obowiązywania ustawy zasadniczej z 1921 roku ustawodawcy nie udało się uchwalić, co powodowało, że w latach 1922–1926 rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego były nielegalne.

Analiza licznych opracowań poświęconych genezie i treści Konstytucji kwietniowej pozwala dostrzec, że przyjęte unormowania w zakresie kompetencji Prezydenta wobec sił zbrojnych oraz bezpieczeństwa państwa były podyktowane chęcią włączenia przyjętych dekretów z 1926 roku do tekstu ustawy zasadniczej. Zostało to zrealizowane zgodnie z wytycznymi Józefa Piłsudskiego, który co prawda nie ingerował w proces tworzenia Konstytucji, jednak urzędowi Prezydenta poświęcał szczególną wagę, a w szczególności „żądał [...] aby siłom zbrojnym poświęcić odrębny rozdział konstytucji gwarantujący szczególny status Wodzowi Naczelnemu”³³⁷. W jego przekonaniu Konstytucja winna być jasna, czytelna, definiująca wzajemne relacje pomiędzy naczelnymi organami państwowymi i pozbawiona generalnych deklaracji w postaci zasad ideowych. Zostało to w pełni zrealizowane przez głównego autora Konstytucji – Stanisława Czarę.

Utworzona Konstytucja kwietniowa na podstawie odmiennych od dotychczasowych założeń ideologicznych implikowała konieczność wprowadzenia koncepcji Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych, który miał rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie sił zbrojnych. Kompetencje Prezydenta w zakresie sił zbrojnych były nad wyraz szerokie, gdyż problematyka dotycząca zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi została wyłączona z zakresu ustawodawstwa parlamentarnego i przekazana Prezydentowi do uregulowania wedle swojej koncepcji. Przepisy Konstytucji kwietniowej wiązały Prezydenta bezpośrednio z wojском i umożliwiły mu wgląd do spraw przygotowania sił zbrojnych i państwa

³³⁷ W.T. Kulesza, *Ustawa...*, op. cit., s. 36.

na wypadek wojny. Stało się tak w następstwie poglądów Józefa Piłsudskiego, który domagał się większego związania głowy państwa z siłami zbrojnymi, twierdząc, że Prezydent „musi się zapoznać, musi żyć się w pracę, za którą będzie odpowiedzialny. Wybuch wojny pociąga zwykle zmiany w gabinecie ministrów, które są nieuniknione. Kto reprezentuje czynnik stałości, na kogo przede wszystkim spada odpowiedzialność? Na dwóch ludzi – Prezydenta i Naczelnego Wodza. Dlatego też chciałem, aby Prezydent Rzeczypospolitej zbliżył się do terenu swej odpowiedzialności”³³⁸.

Zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi było dwojakiego charakteru z uwagi na fakt rozróżnienia zwierzchnictwa w czasie pokoju i od chwili powołania Naczelnego Wodza. W czasie pokoju Prezydentowi zostały podporządkowane siły zbrojne przez Ministra Spraw Wojskowych, który bezpośrednio dowodził i dysponował siłami zbrojnymi oraz przygotowywał je do zadań wojennych. Prezydent nie mógł wydawać rozkazów, sama Konstytucja, dekrety i ustawy nie wyposażały go w takie uprawnienie, co dobitnie precyzował dekret z 9 maja 1936, zgodnie z którym Prezydent w sprawach dotyczących zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz przygotowaniem obrony państwa mógł wydawać wyłącznie akty urzędowe w formie dekretów i zarządzeń. Inaczej sytuacja przedstawiała się w przypadku mianowania Naczelnego Wodza, którego powołanie wiązało się z faktycznymi działaniami wojennymi, a nie formalnym ogłoszeniem stanu wojny. Z chwilą powołania Naczelnego Wodza zmieniał się charakter zwierzchnictwa Prezydenta, które w myśl postanowień dekretu z 1 września 1939 roku sprawował przez Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych, co należy uznać za logiczną konsekwencję przepisów Konstytucji, gdzie to właśnie Prezydent dyskrecyjnie mianował Naczelnego Wodza. Jednak jak wcześniej ustalono, Konstytucja nie wykluczała możliwości połączenia godności Prezydenta z funkcją Naczelnego Wodza. Taka sytuacja powodowałaby olbrzymi wzrost uprawnień Prezydenta w zakresie sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa. Można przyjąć, że wówczas Prezydent-Naczelny Wódz posiadałby pozycję ustrojową, którą można określić mianem dyktatorskiej. Wtedy Prezydent dowodziłby i dysponowałby siłami zbrojnymi, co oczywiście wiązałoby się z decyzjami wobec dowódców wojskowych podejmowanymi w postaci aktów rozkazodawczych, a granicę władzy głowy państwa stanowiłyby jedynie normy moralne.

Konstytucyjny katalog kompetencji Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa oraz jego pozycja wobec naczelných organów państwowych skutkowały tym, że zatarły się różnice między stanem wojennym a wyjątkowym³³⁹.

³³⁸ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. VIII, Warszawa 1937/1938, s. 192.

³³⁹ M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 98.

W szczególności stan wojenny pomyślano jako instytucję, w której pełnię władzy sprawował Prezydent. Na wszystkie konstytucyjne przesłanki stanu wojennego dotyczące trybu wprowadzenia, przesłanek zastosowania, zakresu terytorialnego oraz środków nadzwyczajnych decydujący i jedyny wpływ miał Prezydent. Uprawnienia Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa formalnie nie stanowiły jego uprawnień osobistych, jednak na skutek zmiany pozycji ustrojowej Prezydenta i rządu, a także przekształcenia instytucji kontrasygnaty uprawnienia te w sensie politycznym leżały w wyłącznej gestii głowy państwa.

ROZDZIAŁ II

Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w okresie tzw. Polski Ludowej

1. W okresie Krajowej Rady Narodowej (1944–1947) i Sejmu Ustawodawczego (1947–1952)³⁴⁰

Po drugiej wojnie światowej Polska znalazła się w sferze sowieckich wpływów, czego konsekwencją było przyjęcie koncepcji ustrojowej w duchu rewolucji ludowej³⁴¹. Stało się to za aprobatą pozostałych państw koalicji antyhitlerowskiej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że okres Polski Ludowej rozpoczął się od ukonstytuowania się tzw. rządu lubelskiego i trwał aż do wprowadzenia w życie ustaleń Okrągłego Stołu. Przy czym kształtowanie się ustroju Polski Ludowej trwało do chwili uchwalenia Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku, a czas trwania prowizorium konstytucyjnego dzielił się na dwa podokresy: okres Krajowej Rady Narodowej (1944–1947) i okres ustroju konstytucyjnego w latach 1947–1952.

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 roku stanowił akt proklamacyjny nowej władzy, jak również był dokumentem określającym podstawowe zasady ustrojowe³⁴². W myśl jego postanowień: „Emigracyjny «rząd» w Londynie i jego delegatura w Kraju jest władzą samowładną, władzą nielegalną. Opiera się na bezprawnej faszystowskiej konstytucji z kwietnia 1935 r. «Rząd» ten hamował walkę z okupantem hitlerowskim,

³⁴⁰ Niniejszy podrozdział został opublikowany w: K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwem państwa w okresie prowizorium konstytucyjnego Polski Ludowej (1944–1952)*, „Ius et Administratio” 2013, nr 3, s. 97–111 (<http://iusestadministratio.eu/krystian-nowak-506.html>). Odwoływanie się w niniejszej publikacji do wcześniej powstałego utworu ma na celu dotarcie do nowego kręgu odbiorców.

³⁴¹ Zob. W. Góra, *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972; A. Paczkowski, *Zdobycie władzy 1945–1947*, Warszawa 1993, *passim*.

³⁴² Zob. W. Skrzydło, *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959, nr 2, *passim*.

swą awanturniczą polityką pchał Polskę ku nowej katastrofie. W chwili wyzwolenia Polski, w chwili, gdy sojusznicza Armia Czerwona i wraz z nią Wojsko Polskie wypędzają okupanta z Kraju w tym momencie musi powstać legalny ośrodek władzy, który pokieruje walką narodu o ostateczne wyzwolenie. Dlatego Krajowa Rada Narodowa, tymczasowy parlament narodu polskiego, powołała Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego jako legalną tymczasową władzę wykonawczą dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej. Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 roku, jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia konstytucji z 17 marca 1921 roku obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję”. W Manifeście odrzucono ustawę konstytucyjną z 1935 roku, zarzucając jej bezprawność, i opowiedziano się za obowiązywaniem podstawowych zasad Konstytucji marcowej³⁴³. Warto odnotować, że w myśl manifestu nowe władze działają na podstawie Konstytucji z 1921 roku, która w swojej treści nie przewidywała Krajowej Rady Narodowej, jak również Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, co pozostaje zmiennym nadużyciem.

Programowe wytyczne organizacji władz państwowych określone zostały w Manifeście PKWN, natomiast szczegółowe ich kompetencje w ustawie o organizacji i zakresie działania rad narodowych³⁴⁴. Ustawę tę należy przyjąć pod względem formalnoprawnym za ustawę konstytucyjną, gdyż przewidywała ona zaostrzony tryb jej zmiany wobec pozostałych ustaw³⁴⁵. Funkcje tymczasowego parlamentu pełniła Krajowa Rada Narodowa, organem wykonawczym był Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (przekształcony 31 grudnia 1944 w Rząd Tymczasowy, a w czerwcu 1945 roku w Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej), zaś funkcję głowy państwa sprawował przewodniczący Krajowej Rady Narodowej, który 31 grudnia 1944 roku otrzymał tytuł Prezydenta KRN³⁴⁶. W myśl postanowień ustawy z 21 lipca 1944 roku Krajowa Rada Narodowa postanowiła: przejąć zwierzchnią władzę nad Armią Polską w ZSRR, zjednoczyć Armię Ludową z Armią Polską w ZSRR, a także nazwać zjednoczone Ar-

³⁴³ Zob. K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977, *passim*.

³⁴⁴ Ustawa z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22).

³⁴⁵ T. Trzeciński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 250.

³⁴⁶ Ustawa z 31 grudnia 1944 roku o zmianie ustawy z 11 września 1944 roku, o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944, nr 19, poz. 97).

mie jako Wojsko Polskie³⁴⁷. Na podstawie tej ustawy powołano również Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego.

Prezydentowi KRN przysługiwały wszystkie uprawnienia Marszałka Sejmu wynikające z Konstytucji marcowej przy jednoczesnym przyjęciu konstrukcji stanu „opróżnienia Urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Zgodnie z ustawą zasadniczą z 1921 roku w przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta jego funkcje sprawował Marszałek Sejmu. Dlatego też ustawa kompetencyjna, przyjmując zastępstwo Prezydenta przez przewodniczącego KRN, przekazała mu funkcje głowy państwa z tytułu „zastępstwa Prezydenta RP”³⁴⁸. Przyjęta konstrukcja „opróżnienia Urzędu Prezydenta RP” była niekonsekwentnie wprowadzona w życie, gdyż Konstytucja marcowa stanowiła, że gdy Prezydent nie mógł sprawować swojego urzędu, zastępstwo Marszałka Sejmu nie powinno trwać dłużej niż przez okres trzech miesięcy, a po tym czasie Marszałek powinien zwołać Sejm w celu podjęcia uchwały o uznaniu urzędu Prezydenta za opróżniony. Tutaj jednak ustawa kompetencyjna z 1944 roku przyjmowała, że Prezydent KRN będzie wykonywać funkcję głowy państwa do chwili ukonstytuowania się ciał parlamentarnych wybranych na zasadzie powszechnych wyborów. Z tego powodu przyjęty model ustrojowy głowy państwa znacznie odbiegał od modelu parlamentarnego i nie można mówić o restytucji Prezydenta z ustawy zasadniczej z 1921 roku.

Zgodnie z ustawą kompetencyjną Prezydentowi KRN z tytułu „zastępstwa Prezydenta RP” przysługiwał katalog kompetencji, który obejmował: podpisywanie ustaw wraz z odpowiednimi członkami Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, zarządzanie ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, wydawanie rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń w celu wykonania ustaw, wykonywanie prawa łaski, reprezentowanie państwa na zewnątrz, przyjmowanie i wysyłanie przedstawicieli dyplomatycznych, zawieranie umów z innymi państwami, mianowanie sędziów, nadawanie orderów i odznaczeń, a także najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi państwa.

Zważywszy, że „podstawowe założenia” Konstytucji z 1921 roku miały obowiązywać do czasu Sejmu Ustawodawczego, zasadne jest przypomnienie, iż Konstytucja marcowa nie określała wprost, w jaki sposób Prezydent miał sprawować zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Dopiero po noweli sierpniowej i wydaniu dekretu z 6 sierpnia 1926 roku przyjęto, że Prezydent jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych państwa sprawuje nad nimi dowództwo przez Ministra Spraw Wojskowych. Jednak ustawa kompetencyjna z 1944 roku poszła w innym kierunku,

³⁴⁷ Ustawa z 21 lipca 1944 roku o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR, w jednolite Wojsko Polskie (Dz.U. 1944, nr 1, poz. 2).

³⁴⁸ Ustawa z 11 września 1944 roku o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 23).

gdyż w myśl jej postanowień Prezydent KRN miał sprawować zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi przez Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego, czyli organ kolegialny, co stanowiło swoiste *novum* wobec dotychczasowych rozwiązań ustrojowych. Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego składało się z: Naczelnego Dowódcy WP, dwóch jego zastępców oraz dwóch członków dowództwa³⁴⁹. Ustawa kompetencyjna przyznawała powoływanie i odwoływanie Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego Krajowej Radzie Narodowej, a w okresach między posiedzeniami Krajowej Rady Narodowej kompetencję tę wykonywało Prezydium KRN, której Prezydent był przewodniczącym. Początkowo Prezydium Rady złożone było z pięciu osób: Prezydenta, jego zastępców oraz Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego, a po nowelizacji z 6 maja 1945 roku Prezydium mogło być złożone z pięciu do siedmiu osób, tj. Prezydenta, jego dwóch zastępców, Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego oraz członków³⁵⁰. W odniesieniu do ustawy zasadniczej z 1921 roku powołanie Naczelnego Wodza przysługiwało Prezydentowi na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, co stanowiło również zerwanie z postanowieniami Konstytucji marcowej.

Przyznanie Prezydentowi KRN zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi nie wiązało się z żadnymi uprawnieniami, co powodowało, że było to zwierzchnictwo typowo symboliczne. Analiza materiału normatywnego okresu 1944–1947 pozwala stwierdzić, że faktyczne uprawnienia wobec sił zbrojnych posiadała Krajowa Rada Narodowa, która powoływała i odwoływała Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego, ustalała stan liczbowy wojska i liczbę mającego być pobranym rekruta, a także wypowiadała wojnę oraz zawierała pokój. Wypowiadanie wojny i zawieranie pokoju traktowane było jako „nadzwyczajne akty polityczne”, które miały być uchwalane w drodze ustawy, co nie pozostawiało wątpliwości co do formy, w jakiej ma być ujęte wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju. W odniesieniu do Konstytucji marcowej to Prezydent mógł wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój za uprzednią zgodą Sejmu. Wszystkie te kompetencje w okresach między posiedzeniami Krajowej Rady Narodowej przysługiwały jej Prezydium³⁵¹, przy czym posiedzenia KRN odbywały się obowiązkowo przynajmniej raz na kwartał, a posiedzenie KRN mogło być zwołane w każdym czasie przez Prezydium z własnej inicjatywy lub też na wniosek przynajmniej

³⁴⁹ Ustawa z 21 lipca 1944 roku o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR, w jednolite Wojsko Polskie (Dz.U. 1944, nr 1, poz. 2).

³⁵⁰ Ustawa z 6 maja 1945 roku o częściowej zmianie ustawy z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1945, nr 17, poz. 93).

³⁵¹ W odniesieniu do „nadzwyczajnych aktów politycznych” istotne pozostaje to, że Prezydium nie mogło realizować tych uprawnień w drodze aktów ustawodawczych, gdyż takich aktów nie uchwalało. Zob. Z. Jarosz, J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. XVI, s. 57 i n.

1/4 członków Rady. Do samoistnych kompetencji Prezydium należało nadawanie stopni generalskich na wnioszek Naczelnego Dowództwa WP. Prawo nadawania pozostałych stopni oficerskich KRN przekazała Naczelnemu Dowództwu WP na podstawie ustawy z 21 lipca 1944 roku³⁵².

Zwierzchnictwo Prezydenta KRN nad siłami zbrojnymi było sprawowane przez Naczelne Dowództwo WP, co powodowało jednoczesne pominięcie Ministra Obrony Narodowej. W praktyce ustrojowej pozostawało to bez znaczenia, gdyż od powstania Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego aż do 1949 roku resortem obrony narodowej kierował Michał Rola-Żymierski będący jednocześnie Naczelnym Dowódcą WP. Nowelizacja ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych z 1945 roku wprowadziła zasadę *incompatibilitas* polegającą na zakazie zajmowania stanowisk w administracji państwowej lub samorządowej przez członków Prezydium KRN. Dlatego też należy wykluczyć możliwość łączenia funkcji Prezydenta KRN ze stanowiskiem Naczelnego Dowódcy WP, co odpowiadało założeniom Konstytucji marcowej. Przepisy te jednak pozostawały fasadowe, co potwierdza praktyka ustrojowa. Przykładem może być *casus* gen. Michała Roli-Żymierskiego, Naczelnego Dowódcy WP do 1947 roku i z tego tytułu będącego członkiem Prezydium KRN, który w myśl art. 13 § 3 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych nie mógł zajmować stanowiska w administracji państwowej, a jak wiadomo, w latach 1944–1949 kierował nieprzerwanie resortem obrony narodowej, a od 1946 roku sprawował również funkcję przewodniczącego Państwowej Komisji Bezpieczeństwa.

Akty normatywne okresu 1944–1947 odnosiły się do problematyki stanów nadzwyczajnych bardzo skromnie. Zgodnie z ustawą z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych w zakres działania KRN wchodziło uchwalenie ustaw o stanie wojennym i stanie wyjątkowym, a także wprowadzenie stanu wyjątkowego i wojennego. Przy czym proklamowanie tych stanów należało do kompetencji Prezydium KRN w okresach między posiedzeniami rady. Dlatego też Prezydent mógł mieć wpływ na proklamowanie stanów nadzwyczajnych oraz kształt ewentualnych rozwiązań normatywnych, tylko działając jako Przewodniczący KRN i jej Prezydium. Istotny pozostaje fakt, że dopiero 16 listopada 1945 roku Prezydium KRN przyjęło zarządzenie o uchyleniu stanu wojennego ogłoszonego przez Prezydenta 1 września 1939 roku, przez co należało rozumieć, że nowa władza uznała dalsze obowiązywanie przedwrześniowego ustawodawstwa w zakresie regulacji stanu wojennego³⁵³. Jednak jak słusznie stwierdził Michał Brzeziński, nawet uznając dalsze obowiązywanie

³⁵² Ustawa z 21 lipca 1944 roku o przejściu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR, w jednolite Wojsko Polskie (Dz.U. 1944, nr 1, poz. 2).

³⁵³ Zob. M. Mazur, *Stany nadzwyczajne w prawie polskim w latach 1944–1952* [w:] *Studia z prawa publicznego*, red. K. Lubiński, Toruń 2001, s. 31 i n.

przedwojennych regulacji stanów nadzwyczajnych, nowe władze nie brały ich poważnie pod uwagę³⁵⁴.

Drugi podokres powojennego prowizorium konstytucyjnego rozpoczął się z chwilą przyjęcia przez Sejm Ustawodawczy ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej³⁵⁵, która obowiązywała przez pięć i pół roku, do 21 lipca 1952 roku, kiedy to została zastąpiona przez Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Poza wspomnianą ustawą konstytucyjną porządek konstytucyjny w latach 1947–1952 opierał się również na Deklaracji Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1947 roku w sprawie realizacji praw i wolności obywatelskich wraz z przejętymi przez ustawę konstytucyjną z 19 lutego 1947 roku przepisami Konstytucji marcowej oraz ustawie konstytucyjnej o wyborze Prezydenta, która formalnie wprowadziła urząd Prezydenta do porządku konstytucyjnego. Warto odnotować, że ustawa z 11 września 1944 roku nie została uchylona, lecz stała się ustawą regulującą wyłącznie problematykę rad narodowych.

Ustawa konstytucyjna z 1947 roku była aktem tymczasowym mającym obowiązywać do czasu wejścia w życie nowej konstytucji, jednak wprowadziła zasadnicze zmiany w organizacji organów państwowych. Była to konstytucja, która nie regulowała szczegółów ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Nawiązywała do rozwiązań ustrojowych przewidzianych w Konstytucji z 1921 roku poprzez recypowanie szeregu jej postanowień głównie odnoszących się do stanowiska posłów, Prezydenta, organizacji i zakresu działania rządu, a także stosunków między naczelnymi organami państwowymi³⁵⁶. W myśl jej postanowień najwyższymi organami Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie władzy ustawodawczej był Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i rząd Rzeczypospolitej, a w zakresie wymiaru sprawiedliwości niezawisłe sądy. Przyjęcie czytelnego podziału władzy nie było równoznaczne z równorzędnością tych organów, co wynikało z przyznania Sejmowi statusu „organu zwierzchniej władzy Narodu Polskiego” (art. 1 Małej Konstytucji). Zdaniem Wiesława Skrzydło Sejm Ustawodawczy i tylko ten organ zyskał określenie organu zwierzchniej władzy narodu, inne organy naczelne były tylko organami państwa, co podkreślało jednak inną, niższą ich rangę³⁵⁷. Zasadniczymi zadaniami Sejmu pozostawało uchwalenie pełnej konstytucji,

³⁵⁴ M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 113.

³⁵⁵ Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71), dalej cyt. jako Mała Konstytucja z 19 lutego 1947 roku oraz Konstytucja lutowa.

³⁵⁶ Por. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1980, s. 56.

³⁵⁷ W. Skrzydło, *Ustrój konstytucyjny Polski Ludowej i jego ewolucja do roku 1989* [w:] *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, red. A. Korobowicz, Lublin 1996, s. 101.

uchwalanie ustaw, sprawowanie kontroli nad działalnością rządu, a także ustalenie głównych kierunków polityki państwa. Funkcję głowy państwa sprawował Prezydent Rzeczypospolitej, który wybierany był przez Sejm na okres siedmioletniej kadencji. Prezydent powoływał premiera, a następnie na jego wniosek pozostałych członków rządu. Nie ponosił odpowiedzialności politycznej. Jak słusznie wskazał Feliks Siemieński, pozycja polityczno-prawna prezydenta Bolesława Bieruta wynikała nie tylko z przepisów Konstytucji lutowej, lecz także z tego faktu, że był on jednym z przywódców Polskiej Partii Robotniczej, a następnie od grudnia 1948 roku Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej³⁵⁸. Nową instytucją była Rada Państwa, w skład której wchodził Prezydent Rzeczypospolitej jako jej przewodniczący, Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, a w czasie wojny Naczelnny Dowódca WP. Do kompetencji Rady Państwa należało sprawowanie nadzoru nad radami narodowymi, a także na działalnością rządu oraz Najwyższej Izby Kontroli. Konstytucja lutowa zaliczała Radę Państwa do organów władzy wykonawczej, przy czym jej skład i kompetencje powodowały, że była ona bardziej związana z Sejmem niż rządem.

Pozycję prawnoustrojową Prezydenta wyznaczał zakres jego uprawnień, które w głównej mierze były recypowane wprost z Konstytucji marcowej. Jednak jak słusznie stwierdził Ryszard Mojak, prezydentura w świetle Małej Konstytucji, mimo zachowania samej instytucji z Konstytucji marcowej, stanowiła nową i istotną odmianę. Konstytucyjnymi rozstrzygnięciami nadającymi urzędowi Prezydenta nowy charakter były jego uprawnienia do przewodniczenia w Radzie Gabinetowej (art. 18), a zwłaszcza w Radzie Państwa (art. 15)³⁵⁹. W odniesieniu do Prezydenta miała obowiązywać wyrażona w art. 44 ust. 4 Konstytucji z 1921 roku zasada kontrasygnowania jego aktów, jednak instytucja ta uległa znacznym przeobrażeniom. W okresie obowiązywania Konstytucji lutowej nie przywiązywano wagi do podziału na akty rządowe i akty urzędowe, co wywoływało dyskusję w doktrynie przedwojennej³⁶⁰. Ponadto wbrew Konstytucji pomijano zasadę podwójnej kontrasygnaty. Anna Rakowska wskazywała, iż użyty w treści art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej spójnik „i” bezpodstawnie rozumiano jako równoznaczny z „lub”, co powodowało, że podpis premiera miał charakter fakultatywny³⁶¹. Zdaniem Tadeusza Szymczaka kontrasygnata nie była już tą samą instytucją jak w okresie przedwojennym z uwagi na zmienione warunki ustrojowe. Według niego istota kontrasygnaty sprowadzała się do stwierdzenia, że poprzez złożenie współpodpisu premier lub minister uznawali

³⁵⁸ F. Siemieński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 57.

³⁵⁹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, *op. cit.*, s. 26.

³⁶⁰ K. Grzybowski, *Ustrój Polski Współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 162 i n.

³⁶¹ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, *op. cit.*, s. 101.

wolę wyrażoną w akcie Prezydenta, przez co wyrażała się zgodność pomiędzy polityką organu zarządzającego i wykonawczego³⁶². W rzeczywistości ustrojowej Prezydentowi przysługiwały szerokie możliwości wpływania na władzę wykonawczą poprzez funkcję przewodniczenia Rady Państwa, co spowodowało wspomniane już zmodyfikowanie instytucji kontrasygnaty.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji lutowej Prezydent reprezentował państwo na zewnątrz, przysługiwało mu prawo wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych, przyjmowania przedstawicieli państw obcych, a także ratyfikowania umów międzynarodowych. W odniesieniu do stosunków między naczelnymi organami państwowymi Prezydent mianował członków rządu, mógł zażądać zwołania Rady Gabinetowej, wydawał na podstawie upoważnienia ustawowego rozporządzenia i zarządzenia oraz stosował prawo łaski.

Recepcja przepisów dotyczących głowy państwa z Konstytucji 1921 roku obejmowała również art. 46, który przyznawał Prezydentowi najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Literalne przeniesienie tegoż artykułu Konstytucji marcowej powodowało, że nie określono, w jaki sposób Prezydent miałby to zwierzchnictwo realizować, co należy ocenić negatywnie. Warto przypomnieć, że już ustawa z 11 września 1944 roku w sposób konkretny ustalała, że zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi Prezydent sprawuje przez Naczelnego Dowódcę WP³⁶³. Jednak na gruncie Konstytucji lutowej wydaje się, że taki sposób sprawowania zwierzchnictwa był już nie do przyjęcia. Otóż na podstawie recypowanych przepisów Konstytucji marcowej należy przyjąć, że Prezydent sprawował zwierzchnictwo poprzez Ministra Obrony Narodowej. Uzasadnieniem tego stwierdzenia były dwie przesłanki. Po pierwsze, recypowany art. 43 Konstytucji marcowej stwierdzał, że Prezydent sprawował władzę wykonawczą przez ministrów, którzy każdy akt rządowy Prezydenta, również jako zwierzchnika sił zbrojnych, kontrasygnowali i ponosili za niego odpowiedzialność. Po drugie, zakres odpowiedzialności Ministra Obrony Narodowej zawierał wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego, a nawet w czasie wojny akty związane z dowództwem (art. 46 ust. 2 *in fine* Konstytucji marcowej).

Wśród przeniesionych uprawnień Prezydenta było także prawo mianowania Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych. Kompetencję tę realizował na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. Naczelnny Wódz mógł być powołany na wypadek wojny, co w przedwojennej doktrynie rozumiane było jako prowadzenie działań zbrojnych. Konstrukcja normatywna przepisu („Naczelnego Wodza [...] mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady

³⁶² T. Szymczak, *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1965, z. 38, s. 82 i n.

³⁶³ Ustawa z 11 września 1944 roku o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 23).

Ministrów”) skłania do podobnych konkluzji jak na podstawie Konstytucji marcowej. Otóż należy uznać, że Prezydent był związany wnioskiem i nie mógł odmówić mianowania kandydata przedstawionego przez Radę Ministrów. Istotny pozostaje fakt, że Konstytucja w recypowanym art. 46 Konstytucji marcowej posługuje się terminem Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych, natomiast w art. 15 ust. 2 Konstytucji lutowej jest już mowa o Naczelnym Dowódcy Wojska Polskiego („W czasie wojny do Rady Państwa wchodzi również Naczelnny Dowódca Wojska Polskiego”). Takie pomieszczenie pojęć stanowiło wyraźne braki w warsztacie legislacyjnym, chociaż niewykluczone, że wynikało to z pośpiechu w pracach legislacyjnych. Z kolei zestawiając sformułowania: „siły zbrojne” i „wojsko polskie” na określenie całości formacji zbrojnych państwa, należy przyjąć, że górę brał drugi termin – Wojsko Polskie, gdyż tym terminem posłużono się w ustawie z 21 lipca 1944 roku o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR, w jednolite Wojsko Polskie.

Analiza przepisów Konstytucji z 1947 roku w zestawieniu z recypowanymi przepisami Konstytucji marcowej prowadzi do ciekawych konkluzji w odniesieniu do pozycji ustrojowej Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Otóż, jak już ustalono, Naczelnny Dowódca mianowany był przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Obrony Narodowej. Na czas wojny Naczelnny Dowódca wchodził do Rady Państwa, co wydaje się być uzasadnione w szczególności w zestawieniu z uprawnieniem Rady Państwa do wprowadzania stanu wyjątkowego i wojennego. Naczelnny Dowódca, który dowodził całością sił zbrojnych w czasie wojny, nie ponosił odpowiedzialności za akty związane z dowództwem, gdyż „za akty związane z dowództwem w czasie wojny” odpowiadał Minister Spraw Wojskowych przed Sejmem. Takie ukształtowanie odpowiedzialności Naczelnego Dowódcy może prowadzić do stwierdzenia, aby naczelne dowództwo powierzyć właśnie Prezydentowi, ponieważ odpowiadałoby to konstrukcji ustrojowej tego urzędu, dlatego że w myśl Konstytucji Prezydent sprawował władzę wykonawczą przez ministrów, a każdy akt rządowy Prezydenta wymagał podpisu premiera i właściwego ministra, którzy brali odpowiedzialność za treść tego aktu przed Sejmem. Jednak zgodnie z recypowanym art. 46 Konstytucji marcowej Prezydent nie mógł sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Jak pamiętamy, twórcom Konstytucji marcowej przyświecał cel w postaci niemożności łączenia w jednym ręku władzy Prezydenta i Naczelnego Wodza, co było podyktowane niechęcią do Józefa Piłsudskiego – wówczas oczywistego kandydata na urząd głowy państwa. Tutaj jednak przesłanki przeprowadzenia wiernej recepcji niektórych przepisów Konstytucji z 1921 roku dotyczących urzędu Prezydenta były zasadniczo odmienne. A mianowicie miało to na celu podkreślenie demokratycznych założeń ustawy konstytucyjnej z 1947 roku.

Do katalogu recypowanych z Konstytucji marcowej uprawnień należało prawo Prezydenta do mianowania i odwoływania Ministra Obrony Narodowej na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz obsadzania na wniosek Rady Ministrów urzędów wojskowych zastrzeżonych w ustawach. W okresie przedwojennym uprawnienie to było przyczyną istotnych konfliktów politycznych, gdyż żadna z ówczesnych ustaw takich urzędów wojskowych nie przewidywała. Jednak w czasie obowiązywania Konstytucji lutowej sprawa ta przedstawiała się inaczej. W myśl postanowień dekretu z 19 kwietnia 1951 roku o służbie wojskowej oficerów i generałów Minister Obrony Narodowej mianował oficerów na stanowiska służbowe (kompetencję tę posiadała również – jak stanowił dekret w art. 22 ust. 1 – „upoważniona przez niego [Ministra Obrony Narodowej – K.N.] władza wojskowa”), a w czasie wojny Rada Ministrów mogła nadać to uprawnienie również – jak stanowił dekret – „innym władzom wojskowym”³⁶⁴. W mojej opinii pod tym pojęciem należało rozumieć Naczelnego Dowódcę WP. Artykuł 22 ust. 3 dekretu stanowił wyjątek od przedstawionej zasady mianowania oficerów na stanowiska służbowe, gdyż uprawnienia Ministra Obrony Narodowej i Rady Państwa w tym zakresie nie dotyczyły „stanowisk, na które mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, w myśl obowiązujących przepisów lub spisu stanowisk ustalonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej”. Analiza aktów podkonstytucyjnych pozwala na stwierdzenie, że ówczesnie obowiązujące akty normatywne nie przewidywały stanowisk służbowych, na które Prezydent mógłby mianować oficerów sił zbrojnych. Niezwykle ważne jest uprawnienie do dyskrejonalnego ustalenia katalogu stanowisk wojskowych do obsadzania przez Prezydenta. W dekreście nie określono, w jakiej formie Prezydent powinien wydać taki katalog stanowisk. Można przyjąć, że powinno to nastąpić w formie rozporządzenia. Osobiście uważam, że uprawnienie to może powodować wątpliwości natury konstytucyjnej, gdyż w myśl recypowanego art. 45 ust. 1 „Prezydent [...] na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy [...] wojskowe, zastrzeżone w ustawach”. Natomiast Rada Ministrów w dekrecie z 1951 roku upoważniła Prezydenta nie tylko do mianowania bez wniosku Rady Ministrów, ale do samodzielnego zakreślenia katalogu stanowisk wojskowych, które miały być przez niego obsadzane. Taki stan powodował przekształcenie tego uprawnienia w *de facto* prezydencką prerogatywę, a jak wiadomo, Konstytucja nie przewidywała dla Prezydenta uprawnień osobistych, chyba że Prezydent wydawał dany akt w charakterze Przewodniczącego Rady Państwa – jednak w tym przypadku nie może być o tym mowy.

Analiza materiału normatywnego prowadzi do wniosku, że obowiązujące akty podkonstytucyjne dotyczące funkcjonowania sił zbrojnych przyznawały

³⁶⁴ Dekret z 19 kwietnia 1951 roku o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych (Dz.U. 1951, nr 22, poz. 172).

Prezydentowi jedynie kompetencje nominacyjne. Na podstawie dekretu z 3 kwietnia 1948 roku o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego³⁶⁵ Prezydent mianował na poszczególne stopnie oficerskie (od chorążego do generała broni) na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Uprawnienie to stanowiło wyraźne nawiązanie do okresu obowiązywania Konstytucji marcowej, pod rządami której ustawa z 23 marca 1922 roku³⁶⁶ przewidywała również prawo Prezydenta do mianowania na wszystkie stopnie oficerskie. W czasie wojny Prezydent był uprawniony do mianowania na stopnie generalskie na wniosek Naczelnego Dowódcy. Mianowanie na stopniach Marszałka Polski stanowiło dyskrecyjną kompetencję Prezydenta zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Przesłanką mianowania na Marszałka Polski były wyjątkowe zasługi dla państwa i wojska³⁶⁷. Dekret stanowił, że mianowanie na poszczególne stopnie oficerskie następowało w drodze zarządzenia. W przypadkach określonych w dekrete Prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej mógł również pozbawić oficera stopnia oficerskiego. Jednak po dwóch latach obowiązywania tego dekretu został on zastąpiony nowym dekretem o służbie wojskowej oficerów i generałów, który zredukował uprawnienia Prezydenta. Od tej pory Prezydent mianował na wniosek Ministra Obrony Narodowej wyłącznie na stopnie generalskie z jednoczesnym prawem decydowania o pozbawieniu lub obniżeniu tego stopnia w przypadkach określonych w dekrete³⁶⁸. Nowy dekret pozostawił Prezydentowi prawo do mianowania na Marszałka Polski, jednocześnie zmieniając przesłanki nominacji („za wyjątkowe zasługi dla sił zbrojnych Polski Ludowej”).

W 1950 roku ustawodawca wyraźnie nawiązał do rozwiązań ustrojowych z okresu międzywojennego, gdyż w wydanej ustawie o powszechnym obowiązku wojskowym wyposażył Prezydenta w prawo zarządzenia mobilizacji³⁶⁹. W przeciwieństwie do rozwiązań okresu międzywojennego, gdzie zarówno w czasie obowiązywania Konstytucji marcowej, jak i kwietniowej ustawodawca wymagał wniosku Rady Ministrów do zarządzenia przez Prezydenta mobilizacji, tu Prezydent decydował o zarządzeniu mobilizacji samodzielnie, bez wniosku formalnego Rady Ministrów, co należy ocenić negatywnie, tym bardziej że

³⁶⁵ Dekret z 3 kwietnia 1948 roku o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego (Dz.U. 1948, nr 20, poz. 135).

³⁶⁶ Ustawa z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256).

³⁶⁷ 7 listopada 1949 roku prezydent Bierut mianował Konstantego Rokossowskiego Marszałkiem Polski i Ministrem Obrony Narodowej. Zob. A. Garlicki, *Historia 1815–2004. Polska i świat*, Warszawa 2005, s. 505.

³⁶⁸ Dekret z 19 kwietnia 1951 roku o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych (Dz.U. 1951, nr 22, poz. 172).

³⁶⁹ Ustawa z 4 lutego 1950 roku o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. 1950, nr 6, poz. 46).

ustawa nie wskazywała przesłanek wprowadzenia mobilizacji. Można przyjąć, że zarządzenie mobilizacji powinno być poprzedzone rozpatrzeniem konieczności jej zarządzenia na Radzie Gabinetowej zwołanej przez Prezydenta. Takie rozwiązanie wydaje się być w pełni uzasadnione, gdyż to właśnie Rada Ministrów – w myśl przepisów Konstytucji – była uprawniona do wnioskowania o wprowadzenie stanu wojennego.

Wśród recypowanych do Małej Konstytucji z 1947 roku przepisów znalazł się również art. 50 Konstytucji marcowej, który przyznawał Prezydentowi prawo wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju. W celu realizacji tego uprawnienia konieczna była uprzednia zgoda Sejmu³⁷⁰. Na jego podstawie należy przyjąć, że wyłączne prawo inicjatywy w zakresie wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju posiadał Prezydent. Jednak brak takiej decyzji nie wykluczał prowadzenia działań zbrojnych.

W Małej Konstytucji z 1947 roku problematyka stanów nadzwyczajnych została uregulowana w art. 19 ust. 2 i art. 16 pkt d. Podobnie jak w Konstytucji marcowej ustawa konstytucyjna z 1947 roku przewidywała stan wyjątkowy i stan wojenny. W myśl postanowień Konstytucji lutowej procedura wprowadzenia zarówno stanu wyjątkowego, jak i wojennego była identyczna. Mianowicie stan nadzwyczajny mógł być wprowadzony przez Radę Państwa na wniosek Rady Ministrów. Wprowadzenie stanu wojennego następowało w formie uchwały i miało charakter fakultatywny. Dla przypomnienia dodajmy, że przepisy Konstytucji marcowej zakładały, że stan wyjątkowy mógł być wprowadzony przez Radę Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej. Po uzyskaniu zezwolenia zarządzenie takie wydane przez Radę Ministrów musiało być przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia.

W porównaniu z Konstytucją marcową uprawnienia Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1947 roku zostały znacznie formalnie ograniczone, gdyż Prezydent został wyeliminowany z procedury wprowadzenia stanu wyjątkowego i wojennego. Ryszard Mojak uznał uszczuplenie kompetencji co do zezwolenia Prezydenta na wprowadzenie stanu wyjątkowego lub wojennego za pozorne³⁷¹. Wynikało to z okoliczności, że Prezydent faktycznie brał w nim udział, ale już z tytułu przewodniczenia Radzie Państwa, co wiązało się z tym, że mógł zajmować stanowisko wobec wniosku Rady Ministrów w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego. Ewentualny sprzeciw Prezydenta nie uniemożliwiałby wprowadzenia przez Radę Państwa stanu wyjątkowego czy wojennego³⁷². Prezydent mógł także po-

³⁷⁰ Zob. K. Grzybowski, *Ustrój...*, op. cit., s. 170.

³⁷¹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, op. cit., s. 26.

³⁷² Por. K. Grzybowski, *Ustrój...*, op. cit., s. 171; L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 125.

średnio wpływać na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego poprzez zwołanie Rady Gabinetowej, czyli Rady Ministrów pod jego przewodnictwem, „dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi”. Dlatego też możliwe jest przyjęcie takiego rozwiązania, iż Prezydent mógł zwołać Radę Gabinetową w celu zainicjowania wystosowania wniosku przez Radę Ministrów w przedmiocie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, gdy uznawał to za celowe. W szczególności było to uzasadnione, gdyż wszystkie elementy konstrukcyjne stanu nadzwyczajnego, jak cel wprowadzenia, przesłanki zastosowania, zakres terytorialny, czas obowiązywania, środki nadzwyczajne, zostały pominięte w ustawie konstytucyjnej z 1947 roku.

2. Pod rządami Konstytucji PRL

22 lipca 1952 roku Sejm uchwalił Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, która była wzorowana na Konstytucji Stalinowskiej z 1936 roku. Potwierdzeniem recypowania radzieckiej ustawy zasadniczej był sam tekst Konstytucji, który charakteryzował się mało precyzyjnymi sformułowaniami, co umożliwiało różnorakie jego interpretacje. Zdaniem Andrzeja Garlickiego: „Teksty prawnicze powinny być napisane tak, aby wyglądały bardzo demokratycznie, ale równocześnie dawały się dowolnie interpretować”³⁷³. Jak wiadomo, Stalin już na etapie prac nad Konstytucją z 1936 roku odrzucił propozycje utworzenia urzędu Prezydenta (pomimo że oczywistym było, że Prezydentem mógł być wówczas on, ponieważ wyeliminował wszystkich bolszewickich oponentów). Zdaniem Stalina w socjalistycznym systemie politycznym nie mogło być dwóch silnych urzędów – Prezydenta i Sekretarza Generalnego Partii. W jego opinii Prezydent ograniczałby partię, a ponadto sam Stalin nie był zainteresowany ubieganiem się o urząd w wyborach powszechnych³⁷⁴. Wzorując się na sowieckiej Konstytucji, Józef Stalin nie dopuścił do powołania urzędu Prezydenta w polskiej ustawie zasadniczej. Wraz z uchwaleniem nowej Konstytucji zmianie uległa nazwa pań-

³⁷³ A. Garlicki, *Stalinizm*, Warszawa 1993, s. 57.

³⁷⁴ Nastawienie Stalina do urzędu Prezydenta Sylwester Gardocki widział następująco: „Jeśli partia ma być prawdziwie kierowniczą siłą, nie może jej potencjalnie ograniczać ktoś taki, jak prezydent pochodzący z powszechnych wyborów. Myśląc, niejako po chłopsku wołał zachować to, co swoje niż zgadzać się na ryzykowane eksperymenty z wyborami powszechnymi i być może związaną z tym odpowiedzialnością. Widział, jak się wygrywa wybory na zjeździe partii i na posiedzeniach jej Komitetu Centralnego, a nie był pewien, jak to da się zrobić w skali całego kraju, przy czym w żadne wolne i uczciwe wybory nie wierzył i dobrze rozumiał, że taka wielka manipulacja może go dużo kosztować. W nowym partiocentrycznym systemie władzy absolutnej przywódcą najwyższym, substytutem cara miał być sekretarz generalny, a nie prezydent”. S. Gardocki, *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2008, s. 33 i n.

stwa polskiego: z Rzeczypospolitej Polskiej na Polską Rzeczpospolitą Ludową. W myśl nowej ustawy zasadniczej wiele uprawnień dotychczas przysługujących Prezydentowi przekazano kolegialnemu naczelnemu organowi władzy państwowej – Radzie Państwa. Powstała ona w zgodzie z koncepcjami ideologów rosyjskiego bolszewizmu, którzy odrzucali zasadę podziału władzy na rzecz koncepcji władzy ustawodawczej i wykonawczej skupionej w radach, które miały funkcjonować od najniższego aż do najwyższego szczebla państwowego. Pierwowzorem takiego rozwiązania był szwajcarski model rad samorządowych. Jednak w praktyce zamiast szwajcarskich rad powstał ustrój skierowany na partię, która doprowadziła do zmonopolizowania władzy państwowej oraz gospodarki przy jednoczesnym znoszeniu autonomicznych sfer życia społecznego.

W Polsce Ludowej Rada Państwa funkcjonowała w ramach systemu jednolitości władzy państwowej. Jej ukształtowanie było wynikiem doświadczeń ustrojowych związanych z funkcjonowaniem Prezydium Rady Najwyższej ZSRR i Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Na podstawie art. 30 ust. 2 Konstytucji Rada Państwa podlegała w swojej działalności Sejmowi, wybierana była z grona posłów i działała formalnie pod jego kontrolą. Z tych powodów określana była jako „emanacja Sejmu”. Rada Państwa wraz z Sejmem sprawowała kontrolę nad działalnością rządu, z którym jednocześnie dzieliła kompetencje kierownictwa państwowego. W literaturze przedmiotu Rada Państwa określana jako kolegialna głowa państwa była organem przeciwnym urzędowi Prezydenta, ponieważ polegała całkowicie na Sejmie i mogła być przez niego odwołana, natomiast Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Ponadto Prezydent reprezentuje egzekutywę i w zależności od przyjętej formy ustrojowej rząd mu podlegał bądź Prezydent działał z inspiracji rządu.

Złożony charakter Rady Państwa implikował to, że klasyfikacja jej kompetencji była znacznie utrudniona. W myśl klasyfikacji przyjętej przez Tomasza Sypniewskiego kompetencje Rady Państwa dzieliły się na trzy kategorie: uprawnienia związane z działalnością parlamentu lub wykonywane w jego zastępstwie, funkcje przypisane tradycyjnie głowie państwa (Rada Państwa wykonywała przeważnie te uprawnienia jako własne) oraz uprawnienia dotyczące ogólnego kierownictwa państwowego, które m.in. polegały na kontrolowaniu oraz nadzorze nad innymi organami państwowymi (te uprawnienia były z reguły wykonywane jako własne lub zastępczo w stosunku do Sejmu)³⁷⁵. Do uprawnień związanych z działalnością parlamentu należy zaliczyć zarządzanie wyborów do Sejmu, zwoływanie jego sesji, ogłaszanie ustaw oraz prawo inicjatywy ustawodawczej. Uprawnienia wykonywane w zastępstwie Sejmu, w przerwach międzysesyjnych, sprowadzały się m.in. do wydawania dekretów oraz dokonywania zmian w skła-

³⁷⁵ T. Sypniewski, *Rada...*, op. cit., s. 162.

dzie rządu. Do drugiej grupy uprawnień należy zaliczyć reprezentowanie kraju na zewnątrz, przyjmowanie listów uwierzytelniających, mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych, nadawanie orderów, tytułów honorowych, oznaczeń, przyznawanie obywatelstwa, obsadzanie stanowisk sędziowskich, a także stosowanie prawa łaski. Do ostatniej, trzeciej grupy uprawnień dotyczącej tzw. ogólnego kierownictwa państwowego należało zaliczyć: uprawnienia nadzoru nad działalnością innych organów państwa, czuwanie nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej, a także wydawanie dekretów i uchwał.

Rada Państwa była organem kadencyjnym, każdy nowo wybrany Sejm wybierał Radę Państwa na swym pierwszym posiedzeniu na okres czterech lat. Skrócenie lub wydłużenie kadencji Sejmu automatycznie skutkowało skróceniem lub wydłużeniem kadencji Rady. Rada Państwa była wybierana przez Sejm, a w jej skład mogli być powołani wyłącznie posłowie na Sejm. Zgodnie z regulaminem Sejm wybierał Radę Państwa bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. W skład Rady wchodził: Przewodniczący, czterech zastępcy Przewodniczącego, Sekretarz oraz członkowie. Wybór na poszczególne stanowiska odbywał się oddzielnie, chyba że Sejm postanowił inaczej.

W myśl przepisów Konstytucji z 1952 roku „Siły Zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju”. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji podmiotem dysponującym siłami zbrojnymi jest Rzeczpospolita Ludowa. Konstytucja PRL ujmuje zadania sił zbrojnych z pewnego punktu widzenia, gdyż Polska Ludowa przez cały okres swego istnienia była państwem niesuwerennym i podległym Związkowi Radzieckiemu. Przykładem tego może być fakt, iż od 1959 roku wszelkie plany inwestycyjne gospodarki narodowej związane z obronnością były konsultowane w ramach Stałej Komisji Przemysłu Obronnego Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Każdego roku Komisja Planowania ZSRS żądała od Sztabu Generalnego WP materiałów informacyjnych dotyczących wojennych potrzeb wojska, które były przekazywane do Sztabu Zjednoczonego Dowództwa Układu Warszawskiego, gdzie decydowano o wojennych potrzebach Polski. Znamienne jest również to, że po raz pierwszy od czasów zaborów w Polsce ponownie stacjonowały obce wojska, tym razem sowieckie z Północnej Grupy Wojsk. W odniesieniu do faktów historycznych Lech Kowalski oceniał takie zakreślenie pozycji sił zbrojnych jako „zwyczajna papka propagandowa bez związku z rzeczywistością”³⁷⁶.

Wymowny pozostaje również fakt, iż wojsko ludowe nie pozostawało neutralne w sprawach politycznych. Po pierwsze, Konstytucja w art. 98 przyznawa-

³⁷⁶ L. Kowalski, *Komitet...*, *op. cit.*, s. 81.

ła wojskowym wszystkie prawa wyborcze na równi z osobami cywilnymi. W ten sposób upolityczniono szeregi wojska, każde głosowanie było aktem manifestacji wierności ideom partyjnym i każdorazowo wojsko składało taki hołd rządzącym komunistom³⁷⁷. Po drugie, już od 1945 roku wojsko ludowe zostało bezpośrednio uwikłane w politykę, gdyż musiało brać udział w walce z siłami organizowanymi przez różne ugrupowania stojące w opozycji wobec władzy Polskiej Partii Robotniczej, a później PZPR. W 1956 roku wojska użyto do powstrzymania protestu robotniczego w Poznaniu. W okresie przełomu październikowego wojsko stanęło po stronie sił reformatorskich w PZPR. Położono wówczas mocny akcent na nadanie wojsku narodowego charakteru. Później jednak musiało ono realizować zadania związane z siłowym rozwiązywaniem kryzysów wewnętrznych o różnorodnym charakterze. W 1968 roku wzięło udział w interwencji państw Układu Warszawskiego w Czechosłowacji. W 1970 roku zostało użyte do stłumienia protestów robotniczych na Wybrzeżu³⁷⁸. Natomiast ogłoszenie stanu wojennego stanowiło największą operację militarną Wojska Ludowego okresu powojennego. Wojsko wówczas przejęło odpowiedzialność za administrowanie krajem, wielu oficerów zostało oddelegowanych na stanowiska w administracji państwowej, sądownictwo wojskowe przejęło niektóre rodzaje spraw karnych, także działalność propagandowa przypadła wojsku.

Jak pamiętamy, od czasu odzyskania przez Polskę niepodległości ustrojdawcy przyznawali głowie państwa zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Wbrew przyjętej tradycji ustrojowej przeciwnie postąpili twórcy Konstytucji PRL, którzy zrezygnowali z przyznania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi głowie państwa czy to w ogóle jakimkolwiek organowi konstytucyjnemu. Odrzucono tu konstytucyjną funkcję zwierzchnika sił zbrojnych, która zwyczajowo przysługiwała głowie państwa. Zasadne jest postawienie pytania, czym kierowali się twórcy ustawy zasadniczej. Osobiście uważam, że twórcy ludowej konstytucji postanowili wiernie wzorować się na Konstytucji ZSRR z 1936 roku, która jak wiadomo, takiej instytucji nie przewidywała. Można przyjąć, że z obawy przed reakcją sowieckich dygnitarzy porzucono tradycyjnie przysługujący głowie państwa tytuł. Potwierdzeniem takiej tezy może być sprawa rot przysięgi wojskowej, która uwidocznia, jak polskie władze ludowe były zależne od sowieckiego czynnika, w szczególności w sprawach wojskowych³⁷⁹.

³⁷⁷ *Ibidem*, s. 80.

³⁷⁸ F. Puchała, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (geneza, rozwój i doświadczenia)* (<http://www.klubgeneralow.pl/cywilna-i-demokratyczna-kontrola-nad-silami-zbrojnymi-rzeczypospolitej-polskiej-geneza-rozwoj-i-doswiadczenia/>).

³⁷⁹ Władysław Gomułka w swoich pamiętnikach pisał: „Powracając do sprawy Wojska Polskiego wspomnę tu jeszcze o innym przejawie sekciarskiej postawy politycznej, który wywołał pierwszy konflikt, a mówiąc łagodniej różnicę zdań w łonie Biura Politycznego KC PPR na tle ustalania tekstu przysięgi, jaką mieli składać po utworzeniu PKWN zmobilizowani do

Pozbawienie Rady Państwa zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi związane było z radykalnym ograniczeniem konstytucyjnych kompetencji wobec sił zbrojnych. Zgodnie z art. 41 pkt 10 ustawy zasadniczej Rada Ministrów sprawowała ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych. Jednocześnie miała prawo do określania corocznego poboru do czynnej służby wojskowej. Konstytucja przyznawała Radzie Państwa jedynie uprawnienie do obsadzania stanowisk wojskowych przewidzianych w ustawach (art. 25 ust. 1 pkt 8 Konstytucji PRL). Uprawnienie to stanowiło widoczne nawiązanie do rozwiązań ustrojowych z okresu obowiązywania Konstytucji marcowej. Jednak tutaj ze względu na przyjętą konstrukcję ustrojową egzekutywy głowa państwa nie była związana obowiązkiem kontrasygnaty, dzięki czemu mogła realizować samodzielnie swoje kompetencje. Na tym kończyły się konstytucyjne kompetencje głowy państw wobec sił zbrojnych.

Analiza aktów normatywnych okresu obowiązywania Konstytucji PRL pozwalała określić katalog stanowisk wojskowych obsadzanych przez Radę Państwa. W myśl ustawy o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych z 1957 roku Rada Państwa na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianowała na pierwszy stopień oficerski (podporucznika, podporucznika marynarki) oraz na stopnie

wojska żołnierze. [...] Na mocy umów zawartych między PKWN a rządem ZSRR, na wyzwolonych obszarach kształtowało się odrodzone państwo polskie, budujące własną administrację, własne wojsko, własne organa władzy wykonawczej, posiadające własne ciało ustawodawcze w postaci KRN. [...] Uważałem, że w tych nowych warunkach zmobilizowani do wojska żołnierze powinni przysięgać wyłącznie na wierność Polsce. Zaproponowałem przeto na posiedzeniu Biura Politycznego, aby z dawnego tekstu przysięgi usunąć wszystkie sformułowania dotyczące Związku Radzieckiego i Armii Czerwonej. [...] Do propozycji tej wszyscy pozostali członkowie Biura ustosunkowali się negatywnie. Mimo zmiany warunków każdy z nich był zdania, że nie ma potrzeby, a nawet byłoby politycznie szkodliwe eliminowanie z nowego tekstu przysięgi sformułowania odnoszące się do Związku Radzieckiego i Armii Czerwonej zawarte w dawnym tekście. [...] Obawiali się po prostu, że proponowana przeze mnie zmiana przysięgi powoduje negatywną reakcję czynników radzieckich. Kiedy w dyskusji nie zgodziłem się z ich rozumowaniem i obawy te uznałem za bezpodstawne, wówczas Minc zaproponował, aby sprawę tę przedłożyć do rozstrzygnięcia Stalinowi. [...] Sprawa przysięgi, o której mowa wyżej, została przedstawiona bodaj na pierwszy spotkaniu delegacji naszej partii ze Stalinem, odbytym jeszcze przed wyzwoleniem Pragi, to jest mniej więcej w początkach września 1944 r. [...] Po wyczerpaniu problematyki objętej rozmowami, gdy Stalin jak zwykle zwrócił się do nas z pytaniem: „*Eto wsio?*” (To wszystko) – odpowiedziałem, iż prosimy go, aby ustosunkował się do jeszcze jednej sprawy, mianowicie do dwóch wariantów przysięgi, którą mają składać zmobilizowani do Wojska Polskiego żołnierze. Jednocześnie przedłożyłem mu, kładąc przed nim na stole, dwa oddzielne maszynopisy tekstu przysięgi. Stalin po zapoznaniu się z treścią pierwszego i drugiego tekstu, spoglądając na mnie powiedział: „*Czto za wopros?*” (Co za pytanie) i podsuwając mi po stole mój projekt przysięgi rzekł: „*Etot nužno pryniat*” (To trzeba przyjąć), po czym wstał od stołu, zapraszając nas na kolację do siebie”. W. Gomułka, *Pamiętniki*, t. II, Warszawa 1994, s. 459, 460, 466, 467.

oficerskie generałów i admirałów³⁸⁰. Uprawnienia te Rada Państwa posiadała zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Na pozostałe stopnie oficerskie mianował Minister Obrony Narodowej, przy czym w czasie wojny odnośnie do tych stopni Rada Ministrów mogła nadać „określonym organom wojskowym” uprawnienia do mianowania na stopnie oficerskie. Kompetencje kreacyjne Rady Państwa wobec sił zbrojnych obejmowały również prawo mianowania oficera na stopień Marszałka Polski. Przesłankami mianowania na ten stopień były wyjątkowe zasługi dla Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i jej sił zbrojnych. Jak ustalił Tomasz Sypniewski, pierwszy raz Rada Państwa dokonała nominacji generalskich 3 lipca 1958 roku, kiedy to mianowano pięć osób na stopień generała dywizji i siedemnaście osób na stopień generała brygady³⁸¹. Natomiast 7 października 1963 roku Rada Państwa dokonała nominacji gen. broni Mariana Spychalskiego na stopień Marszałka Polski, z tym że z takim wnioskiem wstąpił KC PZPR. Wniosek ten był następnie opiniowany przez władze ZSL, SD oraz Marszałka Sejmu³⁸². Jak widać, praktyka ustrojowa wykazała, że Rada Państwa w powoływaniu na stopień marszałka nie była całkowicie niezależna, gdyż ustawa wniosków czy opinii dla takiej nominacji nie wymagała, co *expressis verbis* uwiadaczało polityczny charakter tego stanowiska.

Omawiana ustawa z 1957 roku zakreślała również przesłanki utraty stopnia oficerskiego. Katalog tych przesłanek obejmował też zatwierdzenie przez Radę Państwa wniosku oficerskiego sądu honorowego o pozbawieniu stopnia oficerskiego w odniesieniu do generałów i admirałów (art. 19 ust. 1). Rada Państwa orzekała o przywróceniu stopnia generała i admirała oficerowi za szczególne osiągnięcia w pracy lub zasługi dla Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 19 ust. 3 w zw. z art. 19 ust. 1). Nowa ustawa z 1970 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych pozostawiła kompetencje Rady Państwa z derogowanej ustawy z 1957 roku w zasadzie bez zmian. Jediną istotną zmianę stanowił art. 19 ust. 5, w myśl którego Rada Państwa w czasie wojny i stanu bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa mianowała wyłącznie na stopnie generalskie i admirałskie, a na wszystkie stopnie oficerskie (w tym na pierwszy stopień oficerski) do stopnia pułkownika mianował Minister Obrony Narodowej lub „organy wojskowe przez niego określone” (art. 19 ust. 5). Ponadto ustawa z 1970 roku zniósła uprawnienie Rady Państwa do przywrócenia stopni oficerskich generałów i admirałów.

Zgodnie z tradycją również w Polsce Ludowej głowie państwa przysługiwało prawo nadawania sztandaru jednostce wojskowej. Na podstawie art. 5 dekretu

³⁸⁰ Ustawa z 15 grudnia 1957 roku o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych (Dz.U. 1957, nr 2, poz. 5).

³⁸¹ T. Sypniewski, *Rada..., op. cit.*, s. 275.

³⁸² *Ibidem*.

o znakach sił zbrojnych Rada Państwa nadawała sztandar, przy czym w jej imieniu Minister Obrony Narodowej wręczał go danej jednostce wraz z aktem nadania³⁸³. W praktyce ustrojowej decyzje w sprawie nadawaniu sztandarów jednostce wojskowej podejmował przewodniczący Rady Państwa³⁸⁴. Fakt ten stanowił jeden z wielu przykładów ukształtowanej w czasie obowiązywania ustawy zasadniczej z 1952 roku tendencji do nadawania przewodniczącemu Rady Państwa coraz szerszych indywidualnych uprawnień o charakterze decyzyjnym.

Wśród konstytucyjnych kompetencji Rady Państwa należy również odnotować uprawnienie dotyczące stanu wojny. Mianowicie zgodnie z art. 28 ust. 1 „postanowienie o stanie wojny może być powzięte jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Polską Rzeczpospolitą Ludową albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji. Postanowienie takie uchwała Sejm, a gdy Sejm nie obraduje – Rada Państwa”³⁸⁵. W sprawie postanowienia o stanie wojny Rada Państwa występowała w „zastępstwie” Sejmu, gdyż uprawnienie to jej przysługiwało do okoliczności, gdy Sejm nie obradował. Przez sformułowanie „gdy Sejm nie obraduje” należało rozumieć okres w przerwach pomiędzy sesjami. Wynikało to z faktu przyjęcia przez Konstytucję PRL sesyjnego trybu pracy. Jednak zdaniem Jerzego Stembrowicza „należałoby odstąpić od interpretacji sformułowania Konstytucji, «gdy Sejm nie obraduje», jako jednoznacznego ze sformułowaniem «w okresach między sesjami» i potraktować słowa: «gdy Sejm nie obraduje» wężej, rozumiejąc je jako dopuszczalność pojęcia postanowienia o stanie wojny przez Radę Państwa nawet w trakcie sesji Sejmu, jeśli nie odbywa on posiedzenia”³⁸⁶. Argumentował to tym, iż „warunki współczesnej wojny czynią niemożliwe nawet krótkie oczekiwanie na zebranie się parlamentu – w szczególności w okresach między sesjami – na posiedzenie, aby podjąć postanowienie w sprawie stanu wojny, gdy zaszła konieczność natychmiastowego działania w celu odparcia zbrojnego napadu na państwo”³⁸⁷. Pogląd ten podzielił Jan Maślanka, który stwierdził, że „z taką interpretacją należy się zgodzić pod warunkiem jednak, że uchwała Rady Państwa postanawiająca o stanie wojny przedłożona zostanie Sejmowi do zatwierdzenia”³⁸⁸. W mojej ocenie przedstawione interpretacje wywołują wątpliwości natury prawnokonstytucyjnej. Należy zaznaczyć, że wprowadzenie stanu wojny powoduje przede wszystkim zerwanie stosunków dyplomatycznych między państwa-

³⁸³ Dekret z 9 listopada 1955 roku o znakach Sił Zbrojnych (Dz.U. 1955, nr 47, poz. 315).

³⁸⁴ T. Sypniewski, *Rada...*, *op. cit.*, s. 171.

³⁸⁵ Na skutek nowelizacji ustawy zasadniczej z 10 lutego 1976 roku powyższy artykuł uyskał nową numerację, tj. 33 ust. 1.

³⁸⁶ S. Stembrowicz, *Rada...*, *op. cit.*, s. 51.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ J. Maślanka, *Stan wojny i stan wojenny w świetle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1977, nr 4, s. 460.

mi pozostającymi w stanie wojny. Istotne pozostaje to, że rozpoczęcie działań wojennych nie wymaga wprowadzenia stanu wojny, co podaje w wątpliwość argumenty Jerzego Stembrowicza.

Konstytucja nie odnosiła się do kwestii zakończenia stanu wojny czy też zawarcia pokoju. Wobec tego zagadnienia Stembrowicz trafnie przyjął, że „decyzja w sprawie zakończenia stanu wojny dotyczy ważnego i szczególnego aktu politycznego i prawnego angażującego interesy narodu i państwa, należałoby wypowiedzieć się [...] za oddaniem decyzji w takiej sprawie przede wszystkim Sejmowi, który postanawia – jak wiadomo – o stanie wojny, Radzie Państwa zaś wówczas, gdy miałyby zastosowanie wzgląd na natychmiastowość działania, a więc potraktowanie tej kompetencji podobnie jak w razie decydowania o stanie wojny”³⁸⁹. Jak wiadomo, w praktyce to właśnie głowa państwa podjęła uchwałę w sprawie zakończenia wojny z Niemcami – posłużono się organem prezydialnym w celu uniknięcia dyskusji na temat niewygodny dla władzy ludowej³⁹⁰.

Niewątpliwie znaczne uprawnienia przysługiwały Radzie Państwa w zakresie bezpieczeństwa państwa. W myśl postanowień art. 28 ust. 2 Konstytucji „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację”³⁹¹. Przepis ten znalazł się w rozdziale III Konstytucji poświęconym naczelnym organom państwowym – a dokładnie Radzie Państwa. Z tego wynika, że ustrojodawca potraktował bez należytej uwagi problematykę stanów nadzwyczajnych, zestawiając ich wprowadzenie jako jedną z kolejnych kompetencji Rady Państwa. Jak pamiętamy, w okresie przedwojennym ustawy zasadnicze zawierały przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych w rozdziale dotyczącym praw i wolności obywatelskich (konstytucja z 1921 roku) bądź też poświęcała im specjalny rozdział (ustawa konstytucyjna z 1935 roku). To może świadczyć o tym, że twórcy Konstytucji z 1952 roku nie przywiązywali większej wagi do tej problematyki.

Z przytoczonego wyżej przepisu wynika, że podmiotem uprawnionym do wprowadzenia stanu wojennego była Rada Państwa. Zdaniem Bogdana Dobkowskiego przyznanie kolegialnej głowie państwa tego uprawnienia wydawało się uzasadnione, ponieważ Rada Państwa jako jeden spośród dwóch naczelných organów władzy państwowej, tj. Sejm i Rada Państwa, była organem bardziej zdolnym

³⁸⁹ J. Stembrowicz, *Rada...*, *op. cit.*, s. 51 i n.

³⁹⁰ Uchwała Rady Państwa z 18 lutego 1955 r. w sprawie zakończenia stanu wojny między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemcami (M.P. 1955, nr 17, poz. 172).

³⁹¹ Na skutek nowelizacji ustawy zasadniczej z 10 lutego 1976 roku powyższy artykuł uzyskał nową numerację, tj. 33 ust. 2.

do natychmiastowego reagowania i w razie konieczności wprowadzenia stanu wojennego³⁹². W odróżnieniu od stanu wojny podjęcie decyzji o stanie wojennym przez Radę Państwa nie było uzależnione od wcześniejszej zgody parlamentu ani od trwania przerwy między poszczególnymi sesjami Sejmu.

W odniesieniu do problematyki kompetencji Rady Państwa do wprowadzenia stanu wojennego w literaturze przedmiotu ukształtowały się dwa przeciwstawne stanowiska. Pierwsze, zgodnie z którym wprowadzenie stanu wojennego przez Radę Państwa powinno nastąpić na wniosek Rady Ministrów. Za takim rozwiązaniem opowiadał się Jerzy Stembrowicz, który twierdził, że wniosek Rady Ministrów był „niezbędny, mimo braku wyraźnego postanowienia Konstytucji, choćby dlatego, że rząd sprawuje zgodnie z art. 32 pkt 10 Konstytucji «ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych» i z tego tytułu przede wszystkim jest w stanie ocenić, czy jest konieczne wprowadzenie stanu wojennego”³⁹³. Identycznie do tego problemu odniósł się Jan Maślanka: „Czy zatem wniosek taki [w sprawie postanowienia o stanie wojennym – K.N.] byłby konieczny w warunkach PRL? Mimo milczenia konstytucji wydaje się on być niezbędny, ponieważ «ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju» należy do rządu i z tego tytułu powinien i jest w stanie ocenić konieczność, a także czas wprowadzenia stanu wojennego”³⁹⁴. Drugie, przeciwstawne stanowisko zakładało, iż wprowadzenie stanu wojennego nie wymaga wniosku Rady Ministrów. I tak w opinii Stanisława Gebethnera zarządzenie stanu wojennego należało do kompetencji własnych Rady Państwa wykonywanych samodzielnie³⁹⁵. Także Wiesław Skrzydło stwierdził, że „decyzja w przedmiocie wprowadzenia stanu wojennego należy na gruncie obowiązujących przepisów prawnych do własnych, wyłącznych kompetencji Rady Państwa”³⁹⁶. Zdaniem Bogdana Dobkowskiego przyznanie Radzie wyłączności wprowadzenia stanu wojennego wynika zapewne z historycznie ukształtowanych tradycji³⁹⁷. Z tym stanowiskiem zgadza się Lech Mażewski, który konstatował, iż „gdyby ustawodawca konstytucyjny rzeczywiście chciał, aby Rada Państwa mogła działać tylko na wniosek rządu w przedmiocie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, to postąpiłby jak w 1947 r., tj. wyraźnie uregulowałby to przepisem konstytucyjnym”³⁹⁸. Osobiście uważam, że argumenty przedstawiceli dok-

³⁹² B. Dobkowski, *Konstytucyjne aspekty stanu wojennego* [w:] *Stan wojenny w Polsce. Refleksje prawno-polityczne*, red. F. Prusak, Warszawa 1982, s. 63 i n.

³⁹³ J. Stembrowicz, *Rada...*, *op. cit.*, s. 148.

³⁹⁴ J. Maślanka, *Stan wojny...*, *op. cit.*, s. 464.

³⁹⁵ S. Gebethner, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1976, s. 247.

³⁹⁶ W. Skrzydło, *Rada Państwa PRL (Uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 2, s. 20.

³⁹⁷ B. Dobkowski, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 63 i n.

³⁹⁸ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 135.

tryny opowiadających się za koniecznością wniosku Rady Ministrów, który inicjowałby procedurę wprowadzenia stanu wojennego, należy uznać za słuszne, jednak ustrojodawca postanowił inaczej, co moim zdaniem nie uprawnia do zastosowania tak rozszerzającej wykładni ustawy zasadniczej. Niewątpliwie Rada Ministrów sprawowała ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju, jednak z tego sformułowania nieuzasadnione pozostaje wysuwanie tak daleko idących wniosków. Uzasadnieniem takiej konstrukcji ustrojowej może być to, że Rada Państwa stanowiła emanację Sejmu – składała się z posłów, czyli decyzja nie pozostawała w ręku jednej osoby, tak jak to miało miejsce w ustawie zasadniczej z 1935 roku, lecz w gestii gremium, które działało na zasadzie kolegiałności. Także Michał Brzeziński stwierdzał, iż pogląd o słuszności wprowadzenia stanu wojennego na wniosek Rady Ministrów kwestionuje silną pozycję głowy państwa, uzależniając ją od wniosków Rady Ministrów, co powodowało, że w miejsce czytelnego jednowładztwa Rady Państwa wprowadza się do stanu wojennego współodpowiedzialność dwóch organów, czym z kolei burzy dotychczasowe relacje między Radą Państwa a Radą Ministrów³⁹⁹. Powyższe stwierdzenia muszą prowadzić do konkluzji, że jedynym decydentem w sprawie wprowadzenia stanu wojennego, działającym samodzielnie, była Rada Państwa. Warto również odnotować, że ustrojodawca po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu wyniósł do rangi konstytucyjnej instytucję mobilizacji. Ogłoszenie mobilizacji należało do samodzielnych kompetencji Rady Państwa. Wcześniej, zarówno w Konstytucji marcowej, jaki i ustawie konstytucyjnej z 1935 roku, kompetencja ta realizowana była również przez głowę państwa, ale w obu przypadkach konieczny był wniosek Rady Ministrów.

Ciekawy, aczkolwiek w mojej ocenie dyskusyjny pogląd wyraził Tadeusz Smoliński, który stwierdził, że decyzja Rady Państwa wprowadzająca stan wojenny może być przez Radę Państwa przedstawiona parlamentowi do zatwierdzenia bądź też Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej mógłby ją uchylić⁴⁰⁰. Stanowisko to nie znajduje podstaw prawnych w omawianej Konstytucji, przy czym można uznać za zasadne przedkładanie informacji Sejmowi o wprowadzonym stanie wojennym, co wynikało z regulaminu sejmowego. *De lege ferenda* Jerzy Stembrowicz podnosił, aby uchwała o stanie wojennym obowiązkowo była przedstawiana Sejmowi „w celu jej zatwierdzenia i skontrolowania w ten sposób przez Sejm wykorzystywania kompetencji skutkujących ograniczeniem podstawowych praw i wolności obywatelskich”⁴⁰¹. Do tego stwierdze-

³⁹⁹ M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 135 i n.

⁴⁰⁰ T. Smoliński, *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, z. 3, s. 117.

⁴⁰¹ J. Stembrowicz, *Rada...*, *op. cit.*, s. 148. Także A. Burda apelował o uściślenie art. 28 Konstytucji oraz wyposażenia parlamentu w środki prawne, za pomocą których Sejm mógłby

nia odniósł się Lech Mażewski i pytał: „Co jednak miało stać się w przypadku odmowy zatwierdzenia przez parlament decyzji o proklamacji stanu nadzwyczajnego?”⁴⁰² Jego zdaniem w grę powinna wchodzić odpowiedzialność polityczna Rady Państwa przed Sejmem⁴⁰³ w postaci odwołania jej *in corpore*, chyba że któryś z członków tego ciała był przeciwny podjęciu uchwały o proklamacji stanu wojennego⁴⁰⁴. Taki pogląd należy uznać za uzasadniony.

W odniesieniu do kwestii wprowadzenia stanu wojennego Konstytucja z 1952 roku *expressis verbis* wskazała głowę państwa jako jedyny podmiot do tego uprawniony. Natomiast ustawa zasadnicza milczała wobec problemu zakończenia stanu wojennego. Zasadne wydaje się przyjęcie tutaj rozwiązania zaproponowanego przez Jana Maślankę, który stwierdził, „że decyzję o zakończeniu stanu wojennego podejmuje organ uprawniony do jego wprowadzenia, a więc Rada Państwa”⁴⁰⁵. Odmienne stanowisko prezentował Tadeusz Smoliński. Według niego prawo naczelnego organu do zakończenia stanu wojennego (Sejmu) „nie zamyka [...] drogi parlamentom do podejmowania decyzji w przedmiocie zakończenia czy likwidacji stanu wojennego. Zawsze bowiem najwyższy organ przedstawicielski może podjąć działania poza własnymi kompetencjami określonymi w konstytucji, jeżeli działania te nie naruszają konstytucyjnych kompetencji innych organów państwowych”⁴⁰⁶. W mojej ocenie na gruncie ustawy zasadniczej z 1952 roku nie ma podstaw konstytucyjnych do wyciągania tak daleko idących wniosków. Sejm co najwyżej mógł pociągnąć do odpowiedzialności politycznej członków Rady Państwa.

Kolejnym zagadnieniem jest kwestia wyboru aktu prawnego wprowadzającego stan wojenny. Wprowadzenie stanu wojennego przez Radę Państwa powinno mieć formę uchwały. Były to tzw. uchwały samoistne, ponieważ wydawane były na podstawie własnych konstytucyjnych kompetencji. Jak ustalił Tomasz Sypniewski, „Sejm PRL został pozbawiony możliwości decydowania o zakresie i treści prawotwórstwa realizowanego przez Radę Państwa, jak i ewentualnej kontroli tego procesu”⁴⁰⁷. To powodowało, że Rada Państwa formalnie podlegała Sejmowi, jednak ten faktycznie nie mógł przeprowadzić chociażby kontroli następczej podjętej uchwały. Jerzy Stembrowicz konkludował, że „brak obowiązku przedstawienia uchwały o stanie wojennym Sejmowi do zatwierdzenia może bu-

kontrolować decyzje Rady Państwa w przedmiocie wprowadzenia stanu wojennego. A. Burda, *Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 6, s. 864.

⁴⁰² L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 136.

⁴⁰³ Zgodnie z art. 30 ust. 2 „Rada Państwa podlega w całej swojej działalności Sejmowi”.

⁴⁰⁴ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 136.

⁴⁰⁵ J. Maślanka, *Stan...*, *op. cit.*, s. 464 i n.

⁴⁰⁶ T. Smoliński, *Stan wojny...*, *op. cit.*, s. 119.

⁴⁰⁷ T. Sypniewski, *Rada...*, *op. cit.*, s. 237.

dzić wątpliwości podobne jak brak analogicznego obowiązku przy postanowieniu o stanie wojny (art. 28 ust. Konstytucji)⁴⁰⁸. Za pewien rodzaj kontroli można wskazać – za Michałem Brzezińskim – uprawnienie Sejmu do żądania sprawozdań, co wynikało z istoty stosunku między naczelnymi organami władzy państwowej, a swoją formalną podstawę czerpało z regulaminu sejmowego⁴⁰⁹.

Uchwała w sprawie wprowadzenia stanu wojennego powinna określać terytorium, datę, czas obowiązywania, przyczyny wprowadzenia, a także zastosowane środki nadzwyczajne stanu wojennego. Zgodnie z ustawą zasadniczą stan wojenny mógł być wprowadzony na części lub na całym terytorium PRL, przy czym głowa państwa kierowała się tym, na jakim obszarze występują przyczyny uzasadniające wprowadzenie stanu wojennego. Konstytucja z 1952 roku w sprawie wykazu praw obywatelskich mających ulec zawieszeniu zachowywała milczenie przy jednoczesnym nieodsyłaniu tej sprawy do regulacji przez ustawę zwykłą. W związku z tym zasadnicze pytanie brzmi, czy Rada Państw uprawniona była do określenia środków nadzwyczajnych, a w szczególności katalogu praw ograniczanych po wprowadzeniu stanu wojennego. Tadeusz Smoliński optował za dopuszczeniem Rady Państwa do kształtowania praw stanu wojennego, stwierdzając, iż „za regulacją tych spraw dekretemi przemawia także to, że jeżeli tylko naczelne organy prezydialne [...] mają kompetencje do wprowadzenia stanu wojennego, to tylko te organy powinny mieć zasadniczy wpływ na kształtowanie «praw stanu wojennego»”⁴¹⁰. Zdaniem Jerzego Stembrowicza „uchwała Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego sama przez się nie może zawiesić lub ograniczyć praw i wolności obywatelskich. Zawieszenie lub ograniczenie bowiem takie wymaga ustawy, jak każdy wyjątek od gwarantowanych konstytucyjnie praw obywatelskich”⁴¹¹. Z kolei Stefan Rozmaryn stwierdzał, że instytucja stanu wojennego musi być uregulowana w ustawie, gdyż inaczej stan wojenny nie mógłby być w ogóle wprowadzony⁴¹². Bardzo wątpliwe, ponieważ jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że to sama ustawa zasadnicza z 1952 roku przyznawała dekretem moc i rangę ustawy, skutki prawne ustawy były identyczne jak następstwa dekretoów. Jediną różnicą pomiędzy tymi dwoma aktami normatywnymi była konieczność przedstawienia przez Radę Państwa dekretu Sejmowi w celu jego zatwierdzenia lub też odmowy. Jak ustalił Tomasz Sypniewski, „instytucja dekretu z mocą ustawy dominowała nad ustawodawstwem sejmowym, sama kontrola następcza obowiązujących już dekre-

⁴⁰⁸ J. Stembrowicz, *Rada...*, op. cit., s. 148.

⁴⁰⁹ M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 133.

⁴¹⁰ T. Smoliński, *Stan wojny...*, op. cit., s. 117.

⁴¹¹ J. Stembrowicz, *Rada...*, op. cit., s. 148.

⁴¹² S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 161.

tów z pewnością nie była w stanie wyrównać zredukowanej działalności prawotwórczej parlamentu⁴¹³. Przykładem tej aberracji może być dekret Rady Państwa o stanie wojennym z 1981 roku.

Konstytucja PRL stanowiła, że stan wojenny mógł zostać wprowadzony, jeżeli wymagał tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Zarówno obronność, jak i bezpieczeństwo państwa są pojęciami ogólnymi, co powodowało, że o ich zaistnieniu decydował podmiot uprawniony do wprowadzenia stanu wojennego, czyli Rada Państwa. Tak określone przesłanki wprowadzenia stanu wojennego wraz z jednoczesną rezygnacją ustrojodawcy ze stanu wyjątkowego powodowały, że w jurysprudencji nie było zgodności, czy Konstytucja PRL rzeczywiście regulowała tylko jeden stan nadzwyczajny. Zdaniem Jana Maślanki „stan wojenny jest szczególnym rodzajem stanu wyjątkowego, jest ogłaszany w związku z trwającymi działaniami wojennymi lub w wypadku wystąpienia okoliczności, które mogłyby spowodować te działania”⁴¹⁴. Z kolei zdaniem Teo-fila Leśko art. 33 ust. 1 i 3 Konstytucji PRL przewidywał trzy stany szczególne (stan wojny, stan wojenny i stan mobilizacji częściowej lub powszechnej)⁴¹⁵. Współcześnie Lech Mażewski opowiedział się za rozwiązaniem, że „w art. 33 Konstytucji PRL mieliśmy do czynienia z dwoma instytucjami o nazwie «stan wojenny». Jedna z nich związana była z obronnością państwa i tym samym adekwatna była do konstytucyjnej nomenklatury, druga zaś odnosiła się do bezpieczeństwa państwa w aspekcie wewnętrznym, które wraz z porządkiem publicznym należy traktować jak bezpieczeństwo publiczne, i stąd powinna być objęta tradycyjną nazwą «stan wyjątkowy»”⁴¹⁶. Stanowisko to potwierdza praktyka ustrojowa, gdyż Rada Państwa, podejmując uchwałę w sprawie wprowadzenia stanu wojennego, powołała się na bezpieczeństwo państwa.

Abstrahując od wspomnianego sporu, należy stwierdzić, że Rada Państwa była jedynym decydentem w sprawie wprowadzenia stanu wojennego. To właśnie kolegalna głowa państwa oceniała, czy zaistniały przesłanki wprowadzenia stanu wojennego, które zostały bardzo ogólnie określone, co powodowało jeszcze większą swobodę w podejmowaniu tej decyzji, gdyż wiele sytuacji można było zaliczyć do kategorii obronności czy bezpieczeństwa państwa. Takie uregulowanie pozycji głowy państwa pozwala stwierdzić, że w sensie formalnym pozycja kolektywnej głowy państwa miała większą swobodę decyzyjną niż Prezydent z ustawy konstytucyjnej z 1935 roku.

⁴¹³ T. Sypniewski, *Rada...*, op. cit., s. 227.

⁴¹⁴ J. Maślanka, *Stan wojny...*, op. cit., s. 464.

⁴¹⁵ T. Leśko, *Prawnomiędzynarodowe aspekty stanu wojennego w Polsce*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1982, nr 3, s. 269.

⁴¹⁶ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 133. Tak też M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 137 i n.

Ludowa konstytucja nie wprowadzała żadnego rodzaju kontroli wprowadzenia stanu wojennego. Jednak specyfika kolegialnej głowy państwa powodowała, że organ ten swoje decyzje podejmował w określony sposób, tj. decyzje należące do kompetencji Rady Państwa podejmowane były z udziałem ogółu jego członków, których pozycja przy podejmowaniu decyzji jest równoprawna. Konsekwencją tej zasady było podejmowanie decyzji na posiedzenia, w drodze głosowania, większością głosów. Powyższe stwierdzenia mogą prowadzić do konkluzji, że owa kolegialność, obok żądania sprawozdań przez Sejm, stanowi specyficzne zabezpieczenie przed pochopnymi decyzjami wprowadzającymi stan wojenny⁴¹⁷.

W nocy z 12 na 13 grudnia 1981 roku Rada Państwa wprowadziła stan wojenny⁴¹⁸. A dokładnie – jak wskazuje Lech Mażewski – 13 grudnia 1981 roku o godzinie 1:00 rozpoczęto posiedzenie Rady Państwa trwające do godziny 2:30, na którym przyjęto antydatowaną uchwałę z 12 grudnia w sprawie wprowadzenia stanu wojennego⁴¹⁹ oraz cztery dekrety: o stanie wojennym⁴²⁰, o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego⁴²¹, o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianę ustroju sądów i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury PRL w czasie obowiązywania stanu wojennego⁴²², o przekazaniu i puszczeniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń⁴²³. W Dzienniku Ustaw najpierw opublikowano dekret o stanie wojennym, a dopiero później uchwałę o wprowadzeniu stanu wojennego. W odniesieniu do uchwalonego dekretu regulującego po raz pierwszy od chwili wejścia w życie Konstytucji PRL problematykę stanów nadzwyczajnych na poziomie podkonstytucyjnym należy stwierdzić, że został on wydany przez Radę Państwa, która nie była do tego uprawniona, co stanowiło istotne naruszenie ówczesnej Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 31 ustawy zasadniczej „w okresach między sesjami

⁴¹⁷ Por. M. Brzeziński, *Stany..., op. cit.*, s. 134. Tak również Jan Maślanka, który uważał, że „w sprawach dotyczących bezpośrednio interesów państwa, np. postanowienie o stanie wojny, o stanie wojennym i uchwalanie dekretów – właśnie kolegialność może gwarantować poprawność, praworządność i słuszność polityczną decyzji”. J. Maślanka, *Stan..., op. cit.*, s. 468.

⁴¹⁸ Uchwała Rady Państwa z 12 grudnia 1981 roku w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 155).

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ Dekret z 12 grudnia 1981 roku o stanie wojennym (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154).

⁴²¹ Dekret z 12 grudnia 1981 roku o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 156).

⁴²² Dekret z 12 grudnia 1981 roku o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianę ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 157).

⁴²³ Dekret z 12 grudnia 1981 roku o przebaczeniu i puszczeniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 158).

Sejmu Rada Państwa wydaje dekrety z mocą ustawy. Rada Państwa przedstawia dekrety Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia”. Wynikało to z faktu, że 13 grudnia 1981 roku trwała właśnie sesja Sejmu VIII kadencji. Nielegalność dekretów z 1981 roku jest bezsporna, co również zostało potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny (wobec dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego)⁴²⁴.

Jednak nie tylko samo wydanie dekretu o stanie wojennym bez podstawy prawnej budzi wątpliwości prawnokonstytucyjne. Chodzi mi tutaj w szczególności o naruszenie trybu dekretodawczego w przypadku dekretu o stanie wojennym z 1981 roku, gdyż ostateczna wersja dekretu o stanie wojennym była współredagowana przez przedstawicieli Kościoła już po uchwaleniu dekretu przez Radę Państwa, a jeszcze przed jego ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw. Otóż jak ustalił Lech Mażewski, „pod koniec lat 90. bp Alojzy Orszulik ujawnił, iż czynniki kościelne miały swój udział w uzgodnieniu ostatecznego kształtu dekretu o stanie wojennym. [...] wieczorem 13 grudnia 1981 roku doszło do spotkania między nim, bp Bronisławem Dąbrowskim i Andrzejem Stelmachowskim a Kazimierzem Barcikowskim i min. Jerzym Kuberskim, którzy poprosili o naniesienie poprawek do projektu dekretu o stanie wojennym (Orszulik mówił, że Barcikowski «dał nam projekt dekretu o wprowadzeniu stanu wojennego z lat 60.»). W rzeczywistości chodziło o ledwo co uchwalony przez Radę Państwa, a jeszcze nieogłoszony w Dzienniku Ustaw dekret o stanie wojennym”⁴²⁵. Postępowanie to było niezgodnie z Konstytucją (art. 25 w zw. z art. 31 Konstytucji PRL) i kolejny raz ujawniało, w jaki sposób władza ludowa traktowała przepisy ówczesnej Konstytucji. Znamienne jest to, iż we wskazanym wydarzeniu brał udział wiceprzewodniczący Rady Państwa – Kazimierz Barcikowski. Warto również dodać, że już w 1980 roku rozpoczęły się prace nad aktami regulującymi organizację stanu wojennego na skutek strajków zakładów pracy, które obnażały słabość ówczesnego systemu politycznego. Akty te przygotowywane były w Sekretariacie Komitetu Obrony Kraju oraz Sztapie Generalnym Wojska Polskiego. Natomiast 19 czerwca 1981 roku na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju ostatecznie przesądzono o rezygnacji z uchwalenia aktów dotyczących organizacji stanu wojennego w trybie ustawodawczym przewidzianym w Konstytucji PRL⁴²⁶. W myśl uchwał KOK w razie wojny Sejm miał zawiesić działalność,

⁴²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2011 roku, sygn. akt K 35/08 (Dz.U. 2011, nr 64, poz. 342).

⁴²⁵ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 201 i n.

⁴²⁶ „Na tym samym posiedzeniu [KOK – 19 czerwca 1980 roku – K.N.] podniesiono jeszcze jeden ważki problem, który ostatecznie rozstrzygnął gen. Jaruzelski. Zabierający głos gen. Tu-czapski ponownie próbował przekonać członków Komitetu do zalegalizowania przez Sejm PRL

a Rada Państwa miała kontynuować jego działalność, co miało zapewniać zachowanie ciągłości funkcjonowania najwyższego organu państwowego, który był władny do działalności legislacyjnej. Z kolei KOK miał przejąć kompetencje Rady Ministrów. W myśl kolejnych uchwał KOK Rada Państwa miała być władna do uznawania obszarów objętych konfliktem za strefy działań wojennych. W czasie wojny Rada Państwa miała być podstawowym organem władzy państwowej działającym w sposób ciągły. Miała mieć kompetencje do wydania dekretów z mocą ustawy również w trakcie trwania sesji Sejmu, a także do przekazywania innych organom cywilnym i wojskowym swoich kompetencji dotyczących mianowania na kolejne stopnie wojskowe. Z kolei KOK miał się zwracać do Rady Państwa z wnioskami o postanowienie o stanie wojny, jak i ogłoszenie mobilizacji. Wszelkie te koncepcje pozostawały na poziomie uchwał KOK i nie doczekały się zakotwiczenia w konstytucji PRL czy chociażby w ustawach, jak również nie zostały zastosowane w praktyce ustrojowej, gdyż na czas stanu wojennego powołano do życia niekonstytucyjną dyktaturę wojskową – Wojskową Radę Ocalenia Narodowego. Zagadnienie to jednak wykracza poza ramy niniejszej monografii.

Rada Państwa wprowadziła stan wojenny, wydając uchwałę, do czego była uprawniona na podstawie art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL. Zdaniem Tomasza Sypniewskiego z faktu, że Konstytucja PRL nie określała, w jakiej formie miało nastąpić wprowadzenia stanu wojennego, „Rada Państwa skwapliwie skorzystała wykorzystując do tego celu formę uchwały, choć dla działania niosącego tak daleko idące zmiany w życiu większości obywateli państwa bardziej odpowiedni wydawał się akt prawny o mocy ustawy (dekret)”⁴²⁷. Bardzo wątpliwe. W mojej opinii są to zbyt daleko idące wnioski, gdyż trudno sobie wyobrazić sytuację, w której Rada Państwa wprowadzałaby stan wojenny w formie dekretu z mocą ustawy, gdyż mogłaby to uczynić tylko w okresie międzysesyjnym. Innymi słowy, stan wojenny mógłby zostać wprowadzony tylko w czasie sesji Sejmu, więc w jakim celu kompetencję taką przyznawać Radzie Państwa? Zgodnie z tą logiką po prostu kompetencja ta powinna być przyznana Sejmowi. Jednak jak wskazują doświadczenia ustrojowe chociażby z okresu drugiej wojny światowej, konieczność wprowadzenia stanu wojennego wymaga podjęcia tej decyzji niezwłocznie, gdy urzeczywistnią się przesłanki jego wprowadzenia. Zbyt późne

pakietu dokumentów normujących przebieg stanu wojennego. Nie poparto go. Zwyciężyła koncepcja gen. Hupałowskiego ze Sztabu Generalnego, który treść art. 33 Konstytucji PRL zinterpretował w ten sposób, iż Rada Państwa ma stosowne uprawnienia, by prowadzić stan wojenny drogą dekretów i to niezależnie od tego, czy trwa sesja Sejmu. Jaruzelski poparł stanowisko Hupałowskiego i postanowił ominąć ścieżkę legislacji sejmowej. Obawiał się, iż nastąpi wówczas dekonspiracja czynionych przygotowań, niwecząc tak istotny efekt zaskoczenia”. L. Kowalski, *Jaruzelski. Generał ze skazq. Biografia wojskowa generała armii Wojciecha Jaruzelskiego*, Poznań 2012, s. 542.

⁴²⁷ T. Sypniewski, *Rada...*, op. cit., s. 292.

sięgnięcie po szczególne środki prawne może powodować negatywne skutki dla całego państwa. Wobec powyższego należy stwierdzić w odniesieniu do praktyki ustrojowej, że problemem nie była tutaj regulacja konstytucyjna (w zakresie procedury wprowadzenia stanu wojennego), lecz jedynie cel wprowadzenia stanu wojennego przez ówczesnych dygnitarzy.

Problem nieistnienia przepisów rangi ustawowej, które normowałyby reżim stanu wojennego, poruszył Stefan Rozmaryn, stwierdzając, że „postanowienia o stanie wojennym mogą być zastosowane jedynie na podstawie szczegółowego ustawodawstwa, gdyż chodzi tutaj o możliwość ograniczenia praw i wolności obywatelskich”⁴²⁸. Z kolei Michał Brzeziński wykluczał możliwość bezpośredniego stosowania przepisów dotyczących stanu wojennego w konstytucji PRL ze względu na to, że unormowania te miały „charakter skrótowy (tryb wprowadzenia), niepełny (pominięcie środków nadzwyczajnych, celu wprowadzenia, czasu obowiązywania oraz trybu zniesienia) oraz nieadekwatny do nazwy omawianego stanu (formalne pominięcie, a faktyczne uwzględnienie stanu wyjątkowego w konstrukcji przesłanek zastosowania i zakresu terytorialnego)”⁴²⁹. Ponadto Marian Kallas kwestionował również zaistnienie przesłanek, które umożliwiały wprowadzenie stanu wojennego, uznając, że „w rzeczywistości nie występował stan niebezpieczeństwa publicznego zagrażający życiu narodu. Stan ten powstał w wyniku narzucenia stanu wojennego”⁴³⁰. Należy przyjąć, że samo wprowadzenie stanu wojennego stanowi decyzję polityczną, a nie prawną. Ustrojodawca określił ogólne pojęcia – „względ na obronność lub bezpieczeństwo państwa” – gdyż niezmiernie trudno byłoby stworzyć katalog konkretnych zagrożeń uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego. Dlatego też należy przyjąć, że Rada Państwa miała prawo do interpretacji pojęcia bezpieczeństwa państwa i do oceny, czy ówczesne okoliczności uzasadniały podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego. Natomiast inną rzeczą jest intencja polityczna jego wprowadzenia. Jednak odwołując się do praktyki ustrojowej, należy stwierdzić, że w latach 1980–1981 ośrodkiem decyzyjnym w sprawie wprowadzenia stanu wojennego była – wbrew postanowieniom ustawy zasadniczej – grupa generałów pełniących funkcje w różnych organach egzekutywy: Prezes Rady Ministrów gen. Wojciech Jaruzelski, szef Sztabu Generalnego WP i wiceminister obrony narodowej – gen. Florian Siwnicki, Minister Spraw Wewnętrznych – Czesław Kiszczak oraz Szef Urzędu Rady Ministrów – gen. Michał Janiszewski (wszyscy z nich byli członkami KOK)⁴³¹. Z kolei Rada Państwa została sprowadzona do roli notariusza

⁴²⁸ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 307 i n.

⁴²⁹ M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 143 i n.

⁴³⁰ M. Kallas, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 187.

⁴³¹ „12 grudnia na porannej naradzie w gabinecie gen. Jaruzelskiego zebrali się najbliżsi współpracownicy: Siwnicki, Kiszczak i Janiszewski. Premier pytał, co robić, Wszyscy uznali, że

decyzji podjętych przez Prezesa Rady Ministrów z najbliższymi współpracownikami. Jej rolą było jedynie formalne uchwalenie odpowiednich uchwały i dekreto. Potwierdzeniem tego jest przebieg posiedzenia Rady Państwa dotyczący wprowadzenia stanu wojennego. Zgodnie z ustaleniami historyka Andrzeja Paczkowskiego „w Warszawie godzinę po północy [13 grudnia 1981 roku – K.N.], [...] w Belwederze rozpoczęło się posiedzenie Rady Państwa. Poza gospodarzem, przewodniczącym Rady Państwa prof. Henrykiem Jabłońskim, który mieszkał w pałacu, i kilkoma osobami z sekretariatu, przebywającymi już na miejscu, większość pozostałych członków «najwyższego urzędu» PRL została przywieziona wojskowymi samochodami, nie wiedząc nic o planowanym porządku dziennym i temacie obrad. [...] Jabłoński o tym, że będzie musiał zwołać posiedzenie, dowiedział się wczesnym popołudniem 12 grudnia. Dostał wówczas «do wglądu» projekty dokumentów, które miały być uchwalone. [...] W sali posiedzeń, poza członkami i pracownikami Rady, znalazła się grupka wysokich oficerów – w tym gen. Tuczapski, naczelny prokurator wojskowy gen. Józef Szewczyk, prezes Izby Wojskowej Sądy Najwyższego gen. Kazimierz Lipiński i płk Tadeusz Malicki z sekretariatu KOK, który od lata 1980 r. zajmował się prawnymi aspektami stanu wojennego – oraz wiceminister sprawiedliwości Tadeusz Skóra. [...] Na dużym owalnym stole, wokół którego zasiedli zebrani, leżały pliki projektów dokumentów, o których zatwierdzenie – po wygłoszeniu odpowiedniego exposé – zwrócił się do Rady gen. Tuczapski. Dodatkowych wyjaśnień udzielali Szewczyk i Skóra. Barcikowski wspomina, że Tuczapski użył nazwy WRON i «poinformował o przejściu inicjatywy przez wojsko», gdyż «politycy okazali się niezdolni do opanowania kryzysu». Było to stwierdzenie o tyle niefortunne, że szereg najważniejszych stanowisk w państwie (m.in. premiera, ministrów spraw wewnętrznych, administracji i górnictwa) zajmowali już od wielu miesięcy wojskowi, nie brakowało też wysokich oficerów wśród członków KC PZPR, organizacji w końcu czysto politycznej. [...] Lekki dystans wobec zadania, jakie gen. Jaruzelski postawił przed Radą, wyraził prof. Jan Szczepański, który narzekał, że nie ma możliwości zapoznania się z przedłożonymi projektami. O to właśnie chodziło architektom stanu wojennego, gdy zdecydowali się na «wariant z zaskoczenia»⁴³². Zgodnie z ustaleniami Lecha Kowalskiego krótką dyskusję zakończyła wypowiedź wiceprzewodniczącego Rady Państwa Barcikowskiego, „który stwierdził, iż jest tak, a nie inaczej – dodając, że zebraniem nie pozostaje nic innego, jak przyjęcie dekretu”⁴³³. Przebieg

stan wojenny jest konieczny i trzeba go wprowadzić bezzwłocznie”. L. Kowalski, *Jaruzelski...*, *op. cit.*, s. 566.

⁴³² A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny w Polsce 13 XII 1981–22 VII 1983*, Warszawa 2006–2007, s. 54 i n.

⁴³³ L. Kowalski, *Komitet...*, *op. cit.*, s. 440.

posiedzenia Radu Państwa „nadzorował gen. Tuczapski, który czuwał nad sprawnością procedury głosowania członków Rady Państwa”⁴³⁴. W rezultacie spośród czterestu obecnych na posiedzeniu członków Rady Państwa pod uchwałą o wprowadzeniu stanu wojennego nie podpisał się tylko jeden Ryszard Reiff, który został odwołany niedługo później ze składu Rady.

Na podstawie materiałów historycznych można stwierdzić, że Rada Państwa została pozbawiona autonomiczności w zakresie swojej dyskrecyjnej kompetencji dotyczącej wprowadzenia stanu wojennego. W 1981 roku konstytucyjny tryb wprowadzenia stanu wojennego uległ przekształceniu i przybrał następujący *modus operandi*: Prezes Rady Ministrów przekazał Radzie Państwa *ultra vires* wniosek o wprowadzenie stanu wojennego, który – jak wynika z przebiegu posiedzenia Rady – był wiążący dla ludowej głowy państwa. W pewnym sensie taki tryb po części wypełniał postulat przedstawicieli jurysprudencji, zgodnie z którym wprowadzenie stanu wojennego przez Radę Państwa powinno nastąpić na wniosek Rady Ministrów. Tutaj jednak wniosek wypłynął od Prezesa Rady Ministrów, który podjął decyzję z dwoma członkami Rady Ministrów i Szefem Urzędu Rady Ministrów⁴³⁵. Potwierdzeniem fasadowego charakteru posiedzenia Rady Państwa było to, że w praktyce stan wojenny już trwał jeszcze przed zebraniem się na posiedzenie Rady, gdyż jeszcze 12 grudnia wieczorem, w ramach akcji o kryptonimie „Jodła”, rozpoczęła się akcja internowania osób postrzeganych przez władze jako potencjalne zagrożenie dla ustroju. Na ulice miast wyjechało 1750 czołgów i 1400 pojazdów opancerzonych, nad ranem pojawiły się wojskowe patrole. W czasie pierwszych godzin stanu wojennego z koszar wyszło ponad 50 procent stanu osobowego wojska. Obywatele dowiedzieli się o wprowadzeniu stanu wojennego dopiero o godzinie 6:00 rano, kiedy to radio i telewizja zaczęły transmitować przemówienie gen. Wojciecha Jaruzelskiego. Także w aspekcie prawnym dopuszczono się kolejnych naruszeń prawa, gdyż dekrety uchwalone 13 grudnia 1981 roku opublikowane zostały 14 grudnia w Dzienniku Ustaw, który faktycznie wydrukowany został 17 grudnia 1981 roku. Natomiast dekrety stanowiły, iż postanowienia w nich zawarte wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

20 lipca 1983 roku miała miejsce trzynasta zmiana ustawy konstytucyjnej, wskutek której Rada Państwa uzyskała kolejne uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa państwa. Na podstawie wspominanej nowelizacji dodano art. 33 ust. 3 Konstytucji o następującej treści: „Rada Państwa, a w wypadkach nie cierpiących zwłoki – przewodniczący Rady Państwa, może wprowadzić na czas oznaczony stan wyjątkowy na części lub całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli zagrożone zostało wewnętrzne bezpieczeństwo państwa lub w razie klęski żywiołowej”. Zdaniem Zbigniewa Śpiewaka, prawnika Sekreta-

⁴³⁴ L. Kowalski, *Jaruzelski...*, op. cit., s. 567.

⁴³⁵ Zob. J. Stembrowicz, *Rada...*, op. cit., s. 148; J. Maślanka, *Stan wojny...*, op. cit., s. 464.

riatu KOK, „celem ustanowienia tej nowej instytucji prawnej, obok dotychczasowej instytucji stanu wojennego, była konieczność stworzenia prawnych podstaw nadzwyczajnej ochrony żywotnych interesów państwa i społeczeństwa w sytuacjach szczególnego zagrożenia, adekwatnych zarazem do jego źródeł”⁴³⁶.

Na podstawie noweli z 1983 roku, zgodnie z tradycją konstytucyjną, przywrócono instytucję stanu wyjątkowego. Elementem decydującym o przywróceniu stanu wyjątkowego były negatywne doświadczenia politycznych decydentów z lat 1980–1981, kiedy to zmuszeni byli do wprowadzenia stanu wojennego zamiast wyjątkowego.

Nowela z 1983 roku wraz z wprowadzeniem do krajowego porządku prawnego instytucji stanu wyjątkowego zmodyfikowała przesłanki wprowadzenia stanu wojennego. Od tej pory Rada Państwa mogła wprowadzić stan wojenny, jeżeli „wymaga tego wzgląd na obronności lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa”. Wobec takiej regulacji Jerzy Stembrowicz uznał, że „nowelizacja konstytucji przywróciła właściwe znaczenie stanowi wojennemu, odnosząc go, słusznie, tylko do zewnętrznych wojennoobronnych stosunków państwa i potwierdzając tym samym błędny, a przynajmniej niejasny charakter brzemienia dotychczasowego art. 33 ust. 2 konstytucji, który wykorzystano w 1981 r. do sytuacji wewnętrznej”⁴³⁷. Odmiennie widział to Lech Mażewski, który konstatował, że „wszystko wyglądałoby jaśniej, gdybyśmy wcześniej przyjęli, iż w dotychczasowej instytucji stanu wojennego zawarte były niejako dwie instytucje prawne i to dość różniące się od siebie. Obecnie ustawodawca konstytucyjny wyraźnie oddzielił je od siebie, specyfikując poprzez odróżnienie «zewnętrznego» od «wewnętrznego» bezpieczeństwa państwa”⁴³⁸.

W myśl znowelizowanej ustawy zasadniczej organem uprawnionym do wprowadzenia stanu wyjątkowego była Rada Państwa, „a w przypadku niecierpiącym zwłoki przewodniczący Rady Państwa”. Uprawnienie Przewodniczącego stanowiło swoisty wyjątek od tradycyjnego podejmowania decyzji przez Radę Państwa. Chodzi mi tutaj o zasadę kolegialności. Jednak analiza literatury przedmiotu składania do konkluzji, że przyznanie Przewodniczącemu kompetencji do podejmowania decyzji w sprawie wprowadzenia stanu wojennego stanowiło zwieńczenie pewnej tendencji, która polegała na nabywaniu kolejnych uprawnień przez Przewodniczącego Rady Państwa. Jak podaje Tomasz Sypniewski, w 1982 roku „Przewodniczący Rady Państwa wystąpił samodzielnie, bez wiedzy i zgody Rady Państwa, do Prokuratora Generalnego z zaleceniem dotyczącym art. 4 dekre-

⁴³⁶ Z. Śpiewak, *Charakterystyka stanu wyjątkowego*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1987, nr 2, s. 5.

⁴³⁷ J. Stembrowicz, Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym, „Więź” 1988, nr 11–12, s. 111.

⁴³⁸ *Ibidem*, s. 138.

tu o postępowaniu szczególnym w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego. W swoich zaleceniach przewodniczący Rady Państwa nakazał Prokuratorowi Generalnemu, by prokuratorzy nie proponowali, bez jego zgody, w przygotowanych przez siebie aktach oskarżenia najsurowszego wymiaru kar [...]. Zwrócił się on jednak później do Rady Państwa (przyznał się wówczas wprost, że przekroczył swoje uprawnienia) z prośbą o akceptację dla jego poczynań, którą to zresztą uzyskał⁴³⁹. Innym przykładem było to, że Przewodniczący podejmował decyzje o nadaniu sztandarów jednostkom wojskowym. Stanowiło to również przekroczenie jego uprawnień, bo jak wcześniej była o tym mowa, kompetencja ta przysługiwała Radzie Państwa *in pleno*.

Zdaniem Michała Brzezińskiego przyznanie Przewodniczącemu Rady Państwa prawa wprowadzenia stanu wyjątkowego stanowiło osłabienie pozycji Rady, „podważając znaczenie kolegalności w podejmowaniu decyzji o stanie wyjątkowym na rzecz nieokreślonych wypadków nie cierpiących zwłoki”⁴⁴⁰. Należy się zgodzić z tym, że stanowiło to uszczuplenie kompetencji głowy państwa, jednak od strony funkcjonalnej była to zmiana uzasadniona, gdyż umożliwiała podejmowanie decyzji Przewodniczącemu niezwłocznie, pomijając konieczność zwoływania posiedzenia Rady Państwa. Przy czym w praktyce taka regulacja mogła powodować, że uprawnienie w sprawie wprowadzania stanu wyjątkowego Rady Państwa zostanie niejako przejęte przez jej Przewodniczącego, gdyż to właśnie do niego należała decyzja, czy miały miejsce „wypadki niecierpiące zwłoki”. Innymi słowy, dopiero jeśli Przewodniczący uznał, że dana okoliczność nie była „wypadkiem niecierpiącym zwłoki”, wówczas cała Rada Państwa uzyskiwała możliwość na zasadzie kolegalności decydowania o stanie wyjątkowym.

Należy zapytać, kiedy możliwe było wprowadzenie stanu wyjątkowego. Zgodnie z ustawą zasadniczą stan wyjątkowy mógł zostać wprowadzony, „jeżeli zagrożone zostało wewnętrzne bezpieczeństwo państwa lub w razie klęski żywiołowej”. Wobec tego należy stwierdzić, że wprowadzony do krajowego porządku prawnego stan wyjątkowy przejął po części rolę dotychczasowego stanu wojennego wprowadzanego ze względu na bezpieczeństwo państwa, które mogło być przez Radę Państwa interpretowane jako bezpieczeństwo wewnętrzne lub zewnętrzne. Istotne *novum* konstytucyjne stanowiła możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego „w razie klęski żywiołowej”.

Radę Państwa oraz jej przewodniczącego zobligowano do określenia czasu trwania stanu wyjątkowego w uchwale, względnie w postanowieniu Przewodniczącego. Wynikało to wprost z Konstytucji, która stanowiła, że stan wyjątkowy mógł być wprowadzony „na czas oznaczony”. Co istotne, nie określono górnego

⁴³⁹ T. Sypniewski, *Rada...*, *op. cit.*, s. 172 i n.

⁴⁴⁰ M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 150.

limitu czasu obowiązywania wprowadzanego stanu nadzwyczajnego. Zdaniem Michała Brzezińskiego „w takiej sytuacji wymóg oznaczoności nie miał żadnego znaczenia. Nie zmuszał Rady Państwa oraz jej przewodniczącego do szybkiego i sprawnego działania, ani nie utrudniał ewentualnego, ponownego wprowadzania stanu wyjątkowego”⁴⁴¹. Wobec tego stanowiska Lech Mażewski uważał, że „przesadą jest twierdzenie, że w takiej sytuacji wymóg oznaczalności nie miał żadnego znaczenia, gdyż nawet w Konstytucji z 17 marca 1921 r. ograniczony w sensie terminu charakter stanu wyjątkowego wynikał z faktu, iż prawa obywatelskie mogły być jedynie czasowo zawieszone, przy czym ustawodawca konstytucyjny nie podawał tu żadnego precyzyjnego terminu”. Moim zdaniem wprowadzenie wymóg oznaczalności czasu zmuszał podmiot wprowadzający stan wyjątkowy do pewnego prognozowania, kiedy zostaną zlikwidowane wewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub skutki klęski żywiołowej. Warto też odnotować, że ustawa zasadnicza również wobec stanu wyjątkowego nie określała, jakie prawa i wolności obywatelskie mogły być ograniczone lub zawieszone w trakcie jego trwania.

Na poziomie ustawowym regulacja stanu wyjątkowego została dokonana 5 grudnia 1983 roku⁴⁴². Analiza tego aktu normatywnego prowadzi do wniosku, że ustawa ta nie zakreślała nowych kompetencji dla ludowej głowy państwa. W zasadzie powtórzono za Konstytucją, do kogo należy wprowadzenie stanu wyjątkowego, dodając, że Rada Państwa (lub jej Przewodniczący) działają na wniosek Rady Ministrów, KOK lub z własnej inicjatywy. Zdaniem Jerzego Stembrowicza „ta wielość inicjatyw byłaby tu niepokojąca z punktu widzenia pewności prawnej w tak ważnej kwestii, gdyby nie to, iż rzeczywistym wnioskodawcą będzie niemal z pewnością (przynajmniej w sprawie dotyczącej zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa) KOK”⁴⁴³. W uchwale Rady Państwa (względnie postanowieniu jej Przewodniczącego) „określa się względy wprowadzenia stanu wyjątkowego, termin jego wprowadzenia, okres, na który stan ten został wprowadzony oraz terytorium, na którym on obowiązuje”. Zgodnie z ustawą przewodniczący przysyłał niezwłocznie Prezydium Sejmu, Prezesowi Rady Ministrów oraz Przewodniczącemu KOK uchwałę bądź postanowienie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 omawianej ustawy Rada Państwa w drodze uchwały mogła znieść stan wyjątkowy przed upływem czasu, na który stan ten został wprowadzony, jeżeli ustaną przesłanki jego wprowadzenia, lub przedłużyć na czas określony obowiązywanie tego stanu ponad czas pierwotnie ustalony, jeżeli nie ustało zagrożenie wewnętrzne bezpieczeństwa państwa lub trwa nadal stan klęski żywiołowej. Zdaniem Franciszka

⁴⁴¹ *Ibidem*, s. 151 i n.

⁴⁴² Ustawa z 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1983, nr 66, poz. 297).

⁴⁴³ J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie...*, *op. cit.*, s. 112.

Małysza Przewodniczący Rady Państwa mógł również znieść stan wyjątkowy przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, a nie tylko Rada Państwa. W jego opinii „skoro [...] ustawa przyznaje przewodniczącemu Rady Państwa prawo wprowadzenia stan wyjątkowego w określonych wypadkach, to uzasadnione wydaje się przyznanie zarazem temuż Przewodniczącemu prawa zniesienia tego stanu w tych wypadkach (*argumentatio a maiori ad minus*)”⁴⁴⁴. Pogląd taki należy uznać na nieuzasadniony, gdyż zgodnie z postanowieniami Konstytucji Przewodniczący Rady Państwa mógł wprowadzić stan wyjątkowy tylko „w wypadkach niecierpiących zwłoki”⁴⁴⁵. Dlatego też należy uznać, że uprawnienie Przewodniczącego stanowiło wyjątek od ogólnej kompetencji Rady Państwa *in corpore*. Niewątpliwie Rada Państwa była bardziej odpowiednim organem do dokonywania oceny w przedmiocie zniesienia stanu wyjątkowego przed upływem czasu, na który stan ten został wprowadzony, czy też jego ewentualnego przedłużenia.

Rezygnacja przez ustrojodawcę z powołania funkcji zwierzchnika sił zbrojnych w Konstytucji spowodowała całkowitą dysparycję tej instytucji z praktyki ustrojowej. Dopiero nowelizacja z 1983 roku ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL restytuowała zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, przyznając tytuł Zwierzchnika Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Przewodniczącemu KOK⁴⁴⁶. KOK nie był nowym organem, gdyż istniał już od 1959 jako Komitet Rady Ministrów do Spraw Obronności – był organem wewnętrznym rządu. Powstanie KOK związane było z odejściem sowieckiej generalizacji z Ludowego Wojska Polskiego, kiedy to dostrzeżono konieczność przeanalizowania wielu zagadnień dotyczących obronności państwa, w tym doprowadzenia do trwałej symbiozy układu militarnego z układem pozamilitarnym państwa⁴⁴⁷. Zgodnie z Regulaminem Pracy KOK w jego skład wchodził: Prezes Rady Ministrów – Przewodniczący KOK (powoływany przez Sejm), zastępca Przewodniczącego KOK – wiceprezes Rady Ministrów, a także członkowie (Minister Obrony Narodowej i Minister Spraw Wewnętrznych) oraz Sekretarz KOK (Szef Sztabu Generalnego WP). Członków oraz Sekretarza powoływał Prezes Rady Ministrów. KOK m.in. pracował nad systemem kierowania państwem w czasie wojny.

Na podstawie wspomnianej nowelizacji z 1983 roku KOK został wyłączony ze struktury Rady Ministrów i przekształcony w samodzielny organ państwowy.

⁴⁴⁴ F. Małysz, *Stan wyjątkowy i jego rygor*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1985, nr 2, s. 192.

⁴⁴⁵ Tak też Lech Mażewski, który pytał: „Jaki musiałby nastąpić wypadek, żeby uzasadniał ponowną aktywność przewodniczącego Rady Państwa”. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s.157, przyp. 100.

⁴⁴⁶ Ustawa z 21 listopada 1983 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1983, nr 61, poz. 278).

⁴⁴⁷ L. Kowalski, *Komitet Obrony Kraju w systemie obronnym PRL* (<http://lechkowalski.salon24.pl/>).

Jak ustalił Lech Kowalski, KOK obok resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych włożył wiele wysiłku w przygotowanie stanu wojennego, dlatego też w dowód zasług został wyniesiony do rangi naczelnego organu państwa. Od tej pory formalnie Sejm sprawował kontrolę nad KOK i powoływał jego Przewodniczącego – zwierzchnika sił zbrojnych. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą kompetencje KOK można było zakwalifikować do dwóch grup. Pierwsza grupa obejmowała kompetencje, które KOK wykonywał w zgodności z ustaleniami Rady Ministrów. Do nich należało: ustalanie generalnych założeń obrony PRL, ustalanie założeń organizacyjnych sił zbrojnych, obrony cywilnej i jednostek zmilitaryzowanych, ustalanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony oraz ich nadzorowanie i kontrolowanie, a także wykonywanie innych zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Druga grupa zawierała kompetencje dotyczące stanów nadzwyczajnych. Do nich należy zaliczyć: występowanie z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji oraz podjęcia postanowienia o stanie wojny, a także sprawowanie funkcji administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego i stanu wojennego. Tak określone uprawnienia KOK, a w szczególności pierwsza grupa kompetencji, mogły budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, gdyż zgodnie z ludową konstytucją to Rada Ministrów sprawowała ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności i organizacji sił zbrojnych oraz odpowiadała za zapewnianie ochrony porządku publicznego. Uzasadnione byłoby utworzenie KOK jako wyspecjalizowanej struktury państwowej odpowiedzialnej za sprawy obronności w przypadku ogłoszenia stanu wojennego. Jednak praktyka poszła jeszcze w innym kierunku, gdzie jak wiadomo, w czasie stanu wojennego bezprawnie utworzono WRON.

Przewodniczącego KOK – zwierzchnika sił zbrojnych – nadal powoływał i odwoływał Sejm. Z kolei Rada Państwa powoływała zastępców Przewodniczącego z wyjątkiem zastępcy ds. sił zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego, którym z urzędu był Minister Obrony Narodowej. Wspomiane kompetencje kreacyjne Rada Państwa realizowała samodzielnie. Ponadto Rada Państwa używała wpływ na działalność KOK, gdyż określała zasady i tryb działania Komitetu, jak i jego organów wykonawczych, a także tryb powoływania i odwoływania członków, Sekretarza i Prezydium KOK. Rada Państwa ustalała również zadania i uprawnienia osób wchodzących w skład KOK. Istotne było to, że Rada Państwa zobligowana była do wykonywania tych uprawnień w porozumieniu z Radą Ministrów, co w jakimś stopniu czyniło zadość konstytucyjnemu przepisowi mówiącemu o tym, że to właśnie Rada Państwa sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych.

Ustawa przyznawała Przewodniczącemu KOK jako zwierzchnikowi sił zbrojnych szerokie uprawnienia, które obejmowały: określanie głównych kie-

runków rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowania do obrony państwa, a także mianowanie i zwalnianie Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. Kompetencje te realizował na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Jednak na obsadę tego stanowiska Przewodniczący KOK jako zwierzchnik sił zbrojnych miał decydujący wpływ, gdyż wyrażał opinię o kandydacie proponowanym na Ministra Obrony Narodowej. Przedstawiony katalog kompetencji Przewodniczącego KOK jako zwierzchnika sił zbrojnych miał charakter taksatywny.

Istotny pozostaje fakt, że w okresie obowiązywania Konstytucji lipcowej zwierzchnictwo na siłami zbrojnymi nie wiązało się z dowodzeniem nimi, gdyż zwierzchnikiem sił zbrojnych był Przewodniczący KOK, natomiast zastępcą Przewodniczącego KOK ds. sił zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego z urzędu był Minister Obrony Narodowej, który zgodnie z art. 13 ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL dowodził siłami zbrojnymi przez Szefa Sztabu Generalnego WP i dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. Z uwagi na fakt, że w stosunku do ministrów Konstytucja nie przewidywała zasady niepołączalności, możliwa była sytuacja, w której Sejm powołałby osobę kierującą Ministerstwem Obrony Narodowej na Przewodniczącego KOK, co powodowałoby, że zwierzchnik sił zbrojnych mógłby bezpośrednio dowodzić siłami zbrojnymi.

Wspominana nowelizacja z 1983 roku wprowadzała nowe kompetencje kreacyjne Rady Państwa w stosunku do sił zbrojnych. Mianowicie Rada Państwa powoływała wszystkich zastępców Przewodniczącego KOK z wyjątkiem zastępcy ds. sił zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego, którym był z urzędu Minister Obrony Narodowej. Za istotne poszerzenie kompetencji głowy państwa należy również uznać prawo mianowania na okres wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Warto zauważyć, że instytucja Naczelnego Dowódcy zniknęła z ludowej konstytucji, co wiązało się z zerwaniem tradycji konstytucyjnej, zgodnie z którą wszystkie ustawy zasadnicze od odzyskania przez Polskę niepodległości określały co najmniej sposób jego powoływania. Tutaj należy wskazać, że instytucja Naczelnego Dowódcy również nie istniała w wówczas obowiązujących aktach normatywnych rangi ustawowej aż do 1983 roku. Niemniej jednak w noweli ustawodawca zdecydował kontynuować zasadę obowiązującą od Konstytucji marcowej, w myśl której to właśnie głowa państwa powoływała Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Warto również odnotować, że Rada Państwa skorzystała z tego uprawnienia, mianując 23 listopada 1983 roku gen. Wojciecha Jaruzelskiego Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, który jednocześnie był Przewodniczącym KOK – zwierzchnikiem sił zbrojnych, I Sekretarzem KC PZPR, a od 6 listopada 1985 roku także Przewodniczącym Rady Państwa.

Zdaniem Lecha Kowalskiego „w tym czasie generał miał więcej do powiedzenia w sprawach państwa niż Bierut w najbardziej mrocznych czasach stalinowskich w Polsce. A w przypadku sił zbrojnych był faktycznym jednowładcą. Miał więcej realnej i prawdziwej władzy niż wcześniej Rokossowski. Marszałek Piłsudski mógłby mu tylko pozazdrościć. Myślę, że to wyczyn nie do powtórzenia przez kolejne stulecia”⁴⁴⁸.

Rada Państwa na mocy nowelizacji z 1983 roku ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL określała w porozumieniu z Radą Ministrów zasady i tryb działania KOK (w tym zasady i tryb powoływania oraz zakres działania jego organów wykonawczych) oraz zasady i tryb powoływania i odwoływania członków KOK i jego Prezydium, a także zadania i uprawnienia osób wchodzących w skład Komitetu. Wspomniana nowela powtarzała również kompetencje kreacyjne Rady Państwa z ustawy o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych z 1957 roku. Chodziło tutaj o mianowanie: na pierwszy stopień oficerski, na stopnie oficerskie generałów i admirałów oraz stopień Marszałka Polski.

W 1989 roku rozpoczęły się przekształcenia ustrojowe, które zaowocowały wprowadzeniem instytucji i rozwiązań ugruntowujących demokrację⁴⁴⁹. W myśl noweli kwietniowej przekształcono dotychczasowy system organów państwowych, co jednak nie było równoznaczne z przyjęciem zasady podziału władzy i nadal formalnie utrzymana została zasada jednolitości (art. 20 Konstytucji PRL⁴⁵⁰). Postulat restytuowania jednoosobowej głowy państwa – Prezydenta wyłączonego z systemu organów władzy przez Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku – stanowił jedną z konsekwencji postanowień zapadłych podczas obrad Okrągłego Stołu⁴⁵¹. Koncepcje strony rządo-

⁴⁴⁸ L. Kowalski, *Komitet...*, op. cit., s. 222.

⁴⁴⁹ Zob. W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 3; W. Skrzydło, *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1994, s. 144 i n.

⁴⁵⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 roku (Dz.U. PRL 1976, nr 7, poz. 36).

⁴⁵¹ Postulaty przywrócenia urzędu Prezydenta wysuwane były już od lat 50. XX wieku, jednak nie znajdowały one urzeczywistnienia. Zob. A. Szustek, *Model władzy w myśli politycznej Stronnica Demokratycznego* [w:] *Studia z dziejów polskiej myśli politycznej*, t. III, red. K. Przybysz, Warszawa 1994, s. 67 i n.; M. Rybicki, *Ewolucja pozycji prawnoustrojowej Rady Państwa*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 3; S. Mikołajczyk, *Ustrojowo-polityczne koncepcje Stronnictwa Demokratycznego w latach osiemdziesiątych*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1987, nr 3, s. 30; R. Mojak, *Geneza i kształtowanie się koncepcji instytucji prezydenta w procesie reform ustrojowych w r. 1989*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin – Polocnia. Sectio G” 1992, vol. XXXIX. Pozostałe najważniejsze postulaty postanowień Okrągłego Stołu dotyczyły: przywrócenia Senatu, powołania Krajowej Rady Sądownictwa, przeprowadzenia wyborów kontraktowych do Sejm. Zob. J. Wawrzyniak,

wej zmierzały do ustanowienia urzędu Prezydenta w taki sposób, aby zabezpieczał on ustrojową ciągłość dotychczasowej formy rządów. Dlatego też przedstawiane rozwiązania zmierzały do zastąpienia roli Rady Państwa urzędem Prezydenta, co znajdowało swój wyraz w wyposażeniu go w szerokie kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Jak wskazuje Ryszard Mojak, konsensus w sprawie przyznania Prezydentowi tytułu zwierzchnika sił zbrojnych uzyskano stosunkowo łatwo podczas obrad Okrągłego Stołu⁴⁵². Także przyznanie Prezydentowi prawa przewodniczenia KOK komisja nadzwyczajna potraktowała bardzo formalnie⁴⁵³. Z kolei kwestia samych sił zbrojnych nie była przedmiotem rozmów Okrągłego Stołu. Jednak uzgodnienia w sprawie określenia roli ustrojowej Prezydenta odpowiedzialnego za bezpieczeństwo państwa przebiegały znacznie trudniej („Prezydent czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji PRL jest odpowiedzialny za suwerenność i bezpieczeństwo państwa, nienaruszalność i niepodzielność jego terytorium”). Strona rządowa chciała umieścić w projekcie przyszłej konstytucji zapis, że Prezydent „odpowiada za bezpieczeństwo państwa”, co było nie do przyjęcia dla opozycji. Sytuację uratował Andrzej Stelmachowski, proponując „przehandlować «bezpieczeństwo państwa» za dekret”⁴⁵⁴. Opozycja zgodziła się na prawo Prezydenta do wprowadzenia stanu wyjątkowego „w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa”, a władza skreśliła punkt uprawniający go do wydawania dekretów z mocą ustawy⁴⁵⁵. Ostatecznie przyjęto, iż „Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji PRL, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych”, co zdaniem Jana Wawrzyniaka oznaczało, że miał być on gwarantem sojuszu ze Związkiem Radzieckim i innymi państwami socjalistycznymi oraz przynależności Polski do ciągle jeszcze istniejących organizacji zrzeszających większość państw socjalistycznych, jednocześnie czyniąc z Prezydenta odpowiedzialnego za utrzymanie w Polsce ustroju socjalistycznego⁴⁵⁶.

Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawnopolityczne) [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 15 i n.

⁴⁵² R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, op. cit., s. 78.

⁴⁵³ „Zdaniem przewodniczącego Komisji: Przeniesieniem ustawowym obecnego uprawnienia przewodniczącego Rady Państwa do konstytucyjnych kompetencji Prezydenta jest propozycja, aby przewodniczył on Komitetowi Obrony Kraju będącemu organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa”. T. Szymczak, *Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych w Polsce (1989–1992)* [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję. Warszawa – Senat RP. 22–23 lutego 1993*, Warszawa 1993, s. 14.

⁴⁵⁴ P. Osęka, *Jak wygraliśmy w Magdalence: 20. rocznica zakończenia Okrągłego Stołu*, „Gazeta Wyborcza” 2009, nr 80, s. 26.

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

⁴⁵⁶ J. Wawrzyniak, *Nowelizacja Konstytucji PRL...*, op. cit., s. 17.

Należy stwierdzić, że w procesie negocjacji to strona rządowa narzuciła swoją koncepcję odnośnie do ustanowienia Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych oraz kształtu jego uprawnień dotyczących bezpieczeństwa państwa, a różnice stanowisk nie były znaczące. Proces rzeczywistych rokowań i negocjacji politycznych w kwestii przyszłego urzędu Prezydenta dotyczył w głównej mierze dekrétów, prawa rozwiązania Sejmu czy prezydenckiego weta w stosunku do ustaw.

Urząd Prezydenta został przywrócony w Polsce nowelą konstytucyjną uchwaloną przez Sejm 7 kwietnia 1989 roku⁴⁵⁷. Pozycja ustrojowa Prezydenta na podstawie noweli kwietniowej mieściła się w ramach specyficznego systemu rządów stanowiącego przemieszanie dawnej koncepcji jednolitości władzy państwowej z elementami prezydencałizmu⁴⁵⁸. Prezydent był wybierany przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe na sześcioletnią kadencję. Reaktywowana jednoosobowa głowa państwa dysponowała ograniczonymi kompetencjami w zakresie powołania i odwołania rządu. Prezydent mógł rozwiązać Sejm w określonych przypadkach, dysponował prawem inicjatywy ustawodawczej, podpisywał ustawy i zarządzał ich ogłoszenie. Mógł wnioskować do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Jako najwyższy przedstawiciel Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych ratyfikował i wypowiadał umowy międzynarodowe⁴⁵⁹. Mógł również desygnować Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz zlecać przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Na mocy art. 32 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca przyznał Prezydentowi trzy funkcje ustrojowe: gwaranta przestrzegania konstytucji, strażnika suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, oraz strażnika międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych. Konstytucja powierza Prezydentowi straż nad najważniejszymi wartościami dla państwa, czyli konstytucją, suwerennością, bezpieczeństwem państwa oraz nienaruszalnością i niepodzielnością jego terytorium⁴⁶⁰. Ustrojodawca wyposażył Prezydenta w prawo rozwiązania Sejmu w sytuacji, gdyby izba uchwaliła ustawę lub podjęła uchwałę uniemożliwiającą mu wykonywanie jego uprawnień dotyczących czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i woj-

⁴⁵⁷ Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. PRL 1989, nr 19, poz. 101).

⁴⁵⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 17 i n.

⁴⁵⁹ Zob. F. Siemieński, *Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin – Polocnia. Sectio G” 1990, vol. XXXVII, s. 193 i n.

⁴⁶⁰ W literaturze przedmiotu poddawano krytyce użyte przez ustrojodawcę nieostre terminy („czuwa”, „stoi na straży”). Zob. T. Szymczak, *Instytucja prezydenta...*, op. cit., s. 86.

skowych (art. 30 ust. 2 Konstytucji). Wnikliwa analiza Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że postanowienie to stało w sprzeczności z art. 20 ust. 3, który zakładał, że Sejm uchwała ustawy, podejmuje uchwały określające kierunki działalności państwa oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Za taką wykładnią przemawia również art. 20 ust. 1, w myśl którego „najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm”, co przesądzało o jego szczególnej pozycji i pozostawiało w mocy zasadę jednolitości. Pomijając argumenty natury formalnej, przytoczona powyżej kompetencja Prezydenta stanowiła instrument, który miał gwarantować obecność Polski w Układzie Warszawskim i respektowanie umów z ZSRR i innymi państwami bloku⁴⁶¹. Dlatego też należy stwierdzić, że funkcje ustrojowe Prezydenta zostały zdeterminowane przez zadania polityczne, które miał wykonywać.

Zgodnie z polską tradycją ustrojową również nowela kwietniowa ustanowiła instytucję kontrasygnaty. W myśl art. 32f ust. 2 ustawy zasadniczej Prezydent wydawał rozporządzenia i zarządzenia, a odpowiednia ustawa miała określić akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Zasadniczą kwestią wynikająca z powyższego artykułu jest to, że kontrasygnacie miały podlegać jedynie te akty prawne, które ustawa określi jako akty o istotnym znaczeniu. Warto podkreślić, że kolejny raz ustrojodawca wprowadza nowy termin – „akty prawne” – na określenie aktów podlegających kontrasygnacie. W mojej ocenie za akty prawne należy uznać rozporządzenia i zarządzenia, które Prezydent wydaje na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, a także działania Prezydenta mające na celu wywołanie skutków prawnych w konkretnym stosunku prawnym (akty o charakterze indywidualnym). W myśl Konstytucji ustawodawca miał wskazać, które spośród tych aktów będą aktami o istotnym znaczeniu, przez co zgodnie z dyspozycją w art. 32f ust. 2 ustawy zasadniczej będą wymagały kontrasygnaty. Zasadne wydaje się pytanie o ustrojowe znaczenie kontrasygnaty, gdyż ustrojodawca nie sprecyzował jej znaczenia ani dla aktu, który miał być nią objęty, ani też dla funkcjonowania organów, które miały w wydawaniu kontrasygnowanego aktu brać udział⁴⁶². Kwestię tę komplikuje również nieokreślona w Konstytucji sprawa odpowiedzialności politycznej prezydenta tj. konstytucja nie wyłączyła wprost odpowiedzialności politycznej, ale też nie przewidywała procedury jej realizacji⁴⁶³. Także przyjęcie *per facta concludentia* obowiązywania zasady politycznej nieodpowiedzialności Prezydenta jak w klasycznym systemie parlamentarnym można uznać za wątpliwe, gdyż nadal obowiązywał art. 20 Konstytucji stanowiący, że „najwyższym

⁴⁶¹ J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 25.

⁴⁶² A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 162; P. Sarnecki, *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 11, s. 16 i n.

⁴⁶³ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 163.

organem władzy państwowej jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej”. Z uwagi na fakt, że ustawodawca nie wypełnił delegacji zawartej w art. 32f ust. 2, przez co nie zostały określone akty prawne o istotnym znaczeniu, które wymagały kontrasygnaty, wszystkie kompetencje Prezydenta nosiły znamiona jego prerogatyw⁴⁶⁴, za które nie ponosił odpowiedzialności politycznej on ani żaden członek rządu⁴⁶⁵. Na tej podstawie wszystkie kompetencje Prezydenta traktowano jako *de facto* prerogatywy ograniczone jedynie odpowiedzialnością za delikt konstytucyjny przed Trybunałem Stanu, co niewątpliwie wzmacniało pozycję głowy państwa⁴⁶⁶.

Na mocy art. 32f ust. 1 pkt 4 Konstytucji w brzemieniu ustalonym nowelą kwietniową z 1989 roku Prezydent został zwierzchnikiem sił zbrojnych, których konstytucyjnym obowiązkiem było stanie na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju (art. 10). Jak widać, konstytucyjne powinności sił zbrojnych ściśle korelowały z funkcjami ustrojowymi Prezydenta, który, jak już wcześniej ustalono, stał na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Należy zaznaczyć, że Konstytucja PRL z 1952 roku przed uchwaleniem noweli kwietniowej nie przewidywała dla kolegialnej głowy państwa zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Kwestia ta została uregulowana tylko przez ustawodawcę, który przyznał sprawowanie zwierzchnictwa nad armią Przewodniczącemu KOK. Wówczas siły zbrojne formalnie podlegały pełnej kontroli parlamentu, ponieważ Konstytucja przyznawała mu możliwość kierowniczego wpływania na funkcjonowanie i działalność organów państwowych kierujących sprawami obronności. Jednak w rzeczywistości przepisy konstytucyjne okazały się martwe, gdyż parlament nie korzystał ze swoich formalnych kompetencji. W efekcie rzeczywista dyspozycja siłami zbrojnymi przebiegała od Ministra Obrony Narodowej (którym był zawsze generał o silnej pozycji politycznej), poprzez KOK, kierownictwo Biura Politycznego PZPR, aż poza granice naszego kraju⁴⁶⁷.

Pozostając na gruncie ustawy zasadniczej, uprawnienia Prezydenta po noweli kwietniowej określone zostały dość skromnie i ograniczały się do uprawnień zastępczych wobec kompetencji Sejmu. Mianowicie Sejm mógł podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie wówczas, gdy zaistnieją przewidziane w Konstytucji przesłanki. Jak wskazuje Konstytucja, Sejm mógł podjąć uchwałę

⁴⁶⁴ R. Mojak uważał, że ustawa określająca katalog aktów prezydencki wymagających kontrasygnaty nie została uchwalona z powodu braku woli politycznej w Sejmie. Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, op. cit., s. 130, przyp. 117.

⁴⁶⁵ Por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, op. cit., s. 57.

⁴⁶⁶ Por. T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 185.

⁴⁶⁷ Por. L. Garlicki, *Parlament a sprawy obronności w Polsce*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1993, nr 2, s. 37 i n.

o stanie wojny, co należy uznać, że nie czynił tego automatycznie. Kwestię jego wprowadzenia ustrojodawca pozostawił do decyzji Sejmu. Ustawa zasadnicza precyzyjnie określała przesłanki uchwalenia stanu wojny, tj. dokonanie zbrojnego napadu na Polskę albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji. W przypadku, gdy Sejm nie obraduje, o stanie wojny postanawia Prezydent. Przyznanie tego uprawnienia Prezydentowi należy uznać za słuszne, gdyż jak uważa J. Stembrowicz, warunki współczesnej wojny czynią niemożliwym nawet krótkie oczekiwanie na zebranie się parlamentu na posiedzenie, aby podjąć postanowienie w sprawie stanu wojny, gdy zaszła konieczność natychmiastowego podjęcia działań zbrojnych w celu odparcia napadu na państwo⁴⁶⁸. Z uwagi na fakt przyjęcia przez nowelę kwietniową zasady permanencji obrad sejmowych należy przyjąć, że Prezydent był uprawniony do ogłoszenia stanu wojny w okresie między kolejnymi posiedzeniami Sejmu. Uprawnienie to realizował bez rządowej kontrasygnaty.

Drugą kompetencją zastępczą wobec kompetencji Sejmu była nominacja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, gdyż w myśl postanowień Konstytucji „Sejm mianuje na okres wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, a gdy Sejm nie obraduje – Naczelnego Dowódcę mianuje Prezydent”. Należy zaznaczyć, że twórcy noweli odstąpili od przyjętego w Konstytucji marcowej i kwietniowej tytułu dla głównodowodzącego w czasie wojny – Naczelnego Wodza na rzecz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Analiza art. 26 Konstytucji oraz jego systematyka wskazują, że mianowanie Naczelnego Dowódcy mogło nastąpić niezależnie od ogłoszenia stanu wojny. Użyte sformułowanie „na okres wojny” nie jest tożsame ze „stanem wojny”. Gdyby ustawodawca konstytucyjny chciał uzależnić mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych od ogłoszenia stanu wojny, posłużyłby się sformułowaniem „na okres stanu wojny”, co jednoznacznie przesądzałoby o przyjęciu rozwiązania, w myśl którego ogłoszenie stanu wojny stanowiłoby warunek *sine qua non* mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Warto odnotować, że kompetencję tę Prezydent realizował bez obowiązku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Ponadto ustawa zasadnicza ustanowiła delegację, która miała określić warunki, skutki prawne oraz tryb wprowadzenia stanu wojny, której ustawodawca nie wypełnił.

Rozważając problematykę łączalności urzędu głowy państwa z funkcją Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, należy – po pierwsze – stwierdzić, że Konstytucja nie ustanawiała ogólnej zasady *incompatibilitas* w stosunku do Prezydenta, a po drugie, przepisy ustawy zasadniczej również nie wprowadzały wyraźnego zakazu mianowania głowy państwa Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, tak jak to miało miejsce w Konstytucji marcowej. Dlatego też należy przyjąć, że Prezydent mógł objąć naczelne dowództwo tym bardziej, gdy nastąpiłoby to w drodze

⁴⁶⁸ J. Stembrowicz, *Rada...*, op. cit., s. 47.

uchwały sejmowej. Ówczesna doktryna jest skromna w omawianej problematyce. Dariusz Górecki uregulowanie tego zagadnienia w noweli kwietniowej z 7 kwietnia 1989 roku uznaje za wadliwe i stwierdza, że wzorem Konstytucji marcowej należało wprowadzić wyraźny zakaz łączenia urzędu Prezydenta z Naczelnym Dowództwem w okresie wojny. Jego zdaniem zajmowanie obu tych stanowisk niesie ze sobą ryzyko piastowania jednego z nich ze szkodą dla drugiego⁴⁶⁹. Z kolei Tadeusz Szymczak stwierdza, że w spotykanej w niemal wszystkich ustawach zasadniczych normie oddającej Prezydentowi zwierzchnictwo sił zbrojnych państwa trudno dopatrzeć się, nawet w intencjach ustawodawcy, wiary w potrzebę stawiania osobie sprawującej ten urząd wymogu znajomości sztuki wojennej⁴⁷⁰. W dalszym wywodzie konstatuje, iż „wiele zależy od tego, co rozumiemy przez zwierzchnictwo sił zbrojnych przekazane prezydentowi: czy przyjęte w Konstytucji określenie oznacza, iż prezydent rzeczywiście powinien sprawować naczelne dowództwo, czy przyjmuje odpowiedzialność za gotowość bojową armii i za wyniki działań na wypadek wojny?”⁴⁷¹ Osobiście uważam, że samo przyznanie Prezydentowi zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi nie wyposaża go w konkretne kompetencje dowódcze i nie przesądza o charakterze tego zwierzchnictwa. Wykładnia przepisów konstytucyjnych wobec mianowania naczelnego dowódcy nie przesądza o tym, że nie mógłby nim zostać Prezydent, a jedynie zależałoby to wyłącznie od większości parlamentarnej. Natomiast co do odpowiedzialności głowy państwa, to w myśl pozostałych przepisów Konstytucji nawet w przypadku mianowania Prezydenta Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych nie ponosiłby on odpowiedzialności politycznej za gotowość bojową armii czy wyniki działań w czasie wojny, gdyż ustawa zasadnicza przewidywała jedynie odpowiedzialność konstytucyjną i karną. Ponadto analiza aktów normatywnych rangi ustawowej pozwala stwierdzić, że Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych nie mógł dowodzić siłami zbrojnymi, gdyż leżało to w kompetencji Ministra Obrony Narodowej – zastępcy Przewodniczącego KOK, który dowodził nimi przez Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych⁴⁷². Minister Obrony Narodowej przygotowywał również założenia obronne państwa (które następnie były ustalane przez KOK), realizował generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów i KOK w zakresie obrony kraju, a także kierował administracją wojskową i sprawami kadrowymi w armii. Dlatego też w świetle przyznanych Ministrowi

⁴⁶⁹ D. Górecki, *Konstytucyjna regulacja problematyki obronności państwa*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1994, nr 54, s. 146.

⁴⁷⁰ T. Szymczak, *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 10, s. 13.

⁴⁷¹ *Ibidem*, s. 14.

⁴⁷² Ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220).

Obrony Narodowej kompetencji właśnie do niego należało faktyczne kierowanie siłami zbrojnymi⁴⁷³. Jednak nierozstrzygnięta pozostawała kwestia dowództwa sił zbrojnych w razie mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, ale to zagadnienie powinna uregulować ustawa dotycząca warunków, skutków i trybu wprowadzenia stanu wojny przewidziana w art. 26 ust. 3 Konstytucji, która jak wiadomo nie została wydana.

Przechodząc do analizy kompetencji w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, należy stwierdzić, że ustrojodawca ograniczył się jedynie do przyznania głowie państwa zwierzchnictwa nad armią i z tego tytułu Konstytucja nie przewidywała konkretnych kompetencji („Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”), co tylko pozornie sprawiało wrażenie przyznania Prezydentowi symbolicznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, które nie dawało podstaw do wyprowadzenia z niego uprawnień władczych. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w PRL kwestia zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi uregulowana była wyłącznie w aktach podkonstytucyjnych. Ustawodawca ustalił kompetencje Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych poprzez przekazanie mu uprawnień, które wcześniej przysługiwały Przewodniczącemu KOK oraz Radzie Państwa⁴⁷⁴. W myśl tych przepisów Prezydent wyrażał opinię o kandydacie na stanowisko Ministra Obrony Narodowej, co stanowiło dodatkowy wpływ głowy państwa na obsadę tego stanowiska, bowiem zgodnie z Konstytucją ministrów powoływał i odwoływał Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem. Zdaniem Ryszarda Mojaka sformułowanie „w porozumieniu” nie wskazywało na zbyt daleko idące oddziaływanie Prezydenta w zakresie powoływania poszczególnych członków rządu⁴⁷⁵. Przeciwnie stanowisko prezentował Wojciech Sokolewicz, który twierdził, że Prezydent w ten sposób uzyskał rozstrzygający wpływ na kształtowanie składu rządu⁴⁷⁶. Należy stwierdzić, że przepis ten wskazywał jednoznacznie, że Prezydent nie mógł zostać pominięty przy powoływaniu członków Rady Ministrów, natomiast w stosunku do Ministra Obrony Narodowej konieczna była dodatkowo opinia o kandydacie, co powodowało, że Prezydent miał realny wpływ na obsadę tego stanowiska, co również znajduje potwierdzenie w praktyce konstytucyjnej. Ponadto Prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej określał główne kierunki rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowanie do obrony państwa. Ustawa przewidywała dla Prezydenta kompetencje nominacyjne, które realizował na wniosek Ministra Obrony Narodowej, tj. mianował i zwalniał Szefa

⁴⁷³ Por. J. Ciapała, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 185 i n.

⁴⁷⁴ Ustawa z 29 maja 1989 roku o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178).

⁴⁷⁵ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, *op. cit.*, s. 233.

⁴⁷⁶ W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana...*, *op. cit.*, s. 18.

Sztabu Generalnego WP, dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych, a także mianował na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów⁴⁷⁷. Ponadto na wniosek sądu honorowego Prezydent decydował o pozbawieniu posiadanego stopnia w stosunku do oficerów w stopniach generałów i admirałów⁴⁷⁸. Znamienne jest to, że prawo mianowania na najwyższy stopień wojskowy – stopień Marszałka Polski – przeniesiono na Sejm, a nie na Prezydenta.

Uprawnienia Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa wiążą się bezpośrednio z problematyką stanów szczególnego zagrożenia. Nowela kwietniowa nieznacznie zmieniła i uzupełniła niektóre z dotychczasowych elementów konstrukcyjnych stanów nadzwyczajnych. Mianowicie wobec stanu wyjątkowego uzupełniono czas jego obowiązywania oraz zawężono uprawnienia do jego wprowadzenia, natomiast regulacje dotyczące stanu wojennego pozostały bez zmian. Jednocześnie ustrojodawca nałożył obowiązek uchwalenia ustaw określających szczegółowe warunki i skutki prawne oraz tryb wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, jednak żadna z tych ustaw nie została uchwalona. Dlatego też nadal formalnie obowiązywał dekret o stanie wojennym z 12 grudnia 1981 roku⁴⁷⁹ oraz ustawa z 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym⁴⁸⁰, a po 1989 roku jedyną poprawką w tych aktach było w zasadzie przekazanie uprawnień Rady Państwa Prezydentowi⁴⁸¹. W literaturze przedmiotu fakt całkowitego pominięcia stanu wojennego w postanowieniach ustawy z 7 kwietnia 1989 roku tłumaczono niechęcią do powracania do tej instytucji, która wywoływała zbyt wiele emocji i skojarzeń z dekretem z 12 grudnia 1981 roku, małym prawdopodobieństwem wprowadzenia stanu wojennego, który był politycznie skompromitowany, czy też brakiem koncepcji na regulację stanu wojennego⁴⁸².

W rezultacie Prezydent funkcjonujący w zmienionej przez nowelę kwietniową koncepcji ustrojowej, innej niż Rada Państwa, uzyskał bardzo szerokie uprawnienia nadzwyczajne. Zgodnie z art. 32i Konstytucji mógł samodzielnie wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium kraju bez udziału i kon-

⁴⁷⁷ Artykuł 4 ustawy z 29 maja 1989 roku o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178).

⁴⁷⁸ Artykuł 5 ustawy z 29 maja 1989 roku o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178).

⁴⁷⁹ Dekret z 12 grudnia 1981 roku o stanie wojennym (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154).

⁴⁸⁰ Ustawa z 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1983, nr 66, poz. 297).

⁴⁸¹ Artykuły 11 i 16 ustawy z 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178).

⁴⁸² M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 158 i n.; P. Winczorek, *Woda wyżej, wybory dalej*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 79.

troli Sejmu. W poprzednim stanie prawnym uzasadnieniem dla braku udziału Sejmu w procesie proklamacji stanu wojennego był fakt, że Rada Państwa formalnie w całej swojej działalności podlegała Sejmowi. Dlatego też zakres funkcji kontrolnej Sejmu nie miał w ustawie zasadniczej ściśle określonych granic. Natomiast po noweli kwietniowej politycznie nieodpowiedzialny Prezydent, „wchodząc” w uprawnienia dotychczasowej głowy państwa (organu o charakterze quasi-przedstawicielskim), zgodnie z art. 32i Konstytucji mógł wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium bez udziału i kontroli jakiegokolwiek czynnika konstytucyjnego. Pominięcie udziału Sejmu w trybie wprowadzenia stanu wojennego można uznać za brak gwarancji praworządności stanu wojennego⁴⁸³. Decyzję tę podejmował dyskrecyjnie bez obowiązku kontrasygnaty czy też wniosku Rady Ministrów. W mojej ocenie pozbawienie Rady Ministrów jakiegokolwiek wpływu na wprowadzenie stanu wojennego (choćby prawa do wystosowania niewiążącego dla Prezydenta wniosku) pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi kompetencjami Rady Ministrów, która sprawowała ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Jednak ten stan rzeczy był już obecny na linii Rada Państwa–Rada Ministrów od początku funkcjonowania Konstytucji PRL⁴⁸⁴. Również czas obowiązywania stanu wojennego pozostawał wyłącznie w gestii Prezydenta. Niewątpliwie podstawą do zniesienia stanu wojennego było ustanie bądź usunięcie przyczyn jego proklamowania. Jednak stwierdzenie tego, czy zaistniały przyczyny, które doprowadziły do wprowadzenia stanu wojennego, należało wyłącznie do Prezydenta. Konstytucja z 1989 roku, podobnie jak przed nowelą kwietniową, milczała w sprawie tego, kto mógł podjąć decyzje o jego zakończeniu. Dlatego zasadne wydaje się przyjęcie stanowiska Jana Maślanki – pomimo że odnosiło się do innego stanu prawnego, jednak nadal pozostaje aktualne. W jego opinii należało przyjąć, że „decyzję o zakończeniu stanu wojennego podejmuje organ uprawniony do jego wprowadzenia, a więc Rada Państwa” – a po 1989 roku Prezydent⁴⁸⁵. W odniesieniu do przesłanek zastosowania stanu wojennego w Konstytucji z 22 lipca 1952 roku w brzmieniu po noweli kwietniowej stwierdzić należy, że Prezydent mógł wprowadzić stan wojenny, jeżeli wymagał tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie państwa⁴⁸⁶. Przyczyny wprowadzenia stanu wojennego określone zostały dość ogólnie, a jedynym czynnikiem decydującym, czy miały one miejsce, był organ wyposażony w prawo proklamacji tego stanu, czyli Prezydent. Również z tych samych powodów Prezydent mógł ogłosić częściową lub powszechną mobilizację (art. 32i ust. 1 Konstytucji *in fine*).

⁴⁸³ Por. M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 133.

⁴⁸⁴ Zob. J. Stembrowicz, *Rada...*, *op. cit.*, s. 148.

⁴⁸⁵ Cyt. za: L. Mażewski, *Stany...*, *op. cit.*, s. 136.

⁴⁸⁶ Zob. R. Wieruszewski, *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce* [w:] *Prawo, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990, s. 101.

W 1989 roku rozwinęciem postanowień ustawy zasadniczej w zakresie stanów nadzwyczajnych był nadal skompromitowany politycznie dekret o stanie wojennym z 12 grudnia 1981 roku. W myśl dekretu wprowadzenie stanu wojennego następowało w drodze zarządzenia Prezydenta określającego terytorium, datę i wzgląd, na który stan wojenny zostaje wprowadzony. W tym samym trybie następowało zniesienie stanu wojennego. Na Prezydenta scedowano także kompetencje Przewodniczącego Rady Państwa polegające na wydawaniu obwieszczenia o wprowadzeniu stanu wojennego oraz skutkach wynikających z jego wprowadzenia w sferze obowiązków i praw obywateli. Ponadto Prezydent mógł uznać określone obszary kraju za strefę działań wojennych, jednocześnie określając na wniosek Ministra Obrony Narodowej zasady funkcjonowania organów państwa w takiej strefie. Dekret o stanie wojennym z 12 grudnia 1981 roku nie był jedynym aktem prawnym regulującym ustrój prawny tego stanu nadzwyczajnego. Katalog tych aktów obejmował dekrety⁴⁸⁷ oraz ustawę o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego⁴⁸⁸, która po nowelizacji 18 grudnia 1982 roku przewidywała uprawnienia dla Rady Państwa w postaci zawieszenia stanu wojennego, przy czym konieczny był wniosek Rady Ministrów⁴⁸⁹. Jednak w ustawie z 29 maja 1989 roku nie znalazły się przepisy dotyczące przeniesienia na Prezydenta kompetencji w postaci zawieszenia tego stanu nadzwyczajnego, co oznacza, że ustawodawca nie posiadał pomysłu na kompleksową regulację stanu wojennego.

Nowelizacja z 20 lipca 1983 roku Konstytucji PRL ustanowiła stan wyjątkowy, który w myśl postanowień noweli kwietniowej mógł być wprowadzony przez Prezydenta, jeżeli zagrożone zostało wewnętrzne bezpieczeństwo państwa lub w razie klęski żywiołowej. Podobnie jak w przypadku stanu wojennego jedynym decydentem odnośnie do wprowadzenia stanu wyjątkowego pozostawał Prezydent. Jednak nowela kwietniowa ograniczyła w stosunku do wcześniej przysługujących Radzie Państwa kompetencje Prezydenta dotyczące czasu obowiązywania stanu wyjątkowego i ewentualnego jego przedłużenia. Mianowicie Prezydent mógł wprowadzić stan wyjątkowy tylko na czas oznaczony i nie dłuższy niż trzy miesiące. Na ewentualne jego przedłużenie po-

⁴⁸⁷ Dekret z 12 grudnia 1981 roku o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 156); dekret z 12 grudnia 1981 roku o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 157).

⁴⁸⁸ Ustawa z 25 stycznia 1982 roku o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U. 1982, nr 3, poz. 18).

⁴⁸⁹ Ustawa z 18 grudnia 1982 roku o zmianie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U. 1982, nr 41, poz. 272).

trzebował zgody Sejmu i Senatu, a okres, na jaki mógł przedłużyć stan wyjątkowy, nie mógł przekroczyć trzech miesięcy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Konstytucja i akty pokonstytucyjne nie przesądzą o sposobie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego. Należy przyjąć, że zgoda mogła być wyrażona w formie ustawy bądź uchwały. Jak słusznie zauważył Krzysztof Prokop, w przypadku przyjęcia pierwszego rozwiązania umniejszeniu ulegała rola Senatu, ponieważ jego stanowisko mogło być przełamane przez Sejm w ramach procedury ustawodawczej⁴⁹⁰. Natomiast przyjęcie wyrażenia zgody w formie uchwały implikowało konieczność podjęcia w obu izbach jednolicie brzmiących uchwał, co mogło powodować trudności w ustaleniu tekstu tych aktów⁴⁹¹. Osobiście uważam, że właściwą procedurą była ta, która zakładała, że zgoda powinna być wyrażona w formie ustawy. Można przyjąć, że Prezydent, który mógł dyskrejonalnie wprowadzić stan wyjątkowy na czas nie dłuższy niż trzy miesiące, w razie, gdy nie ustały okoliczności uzasadniające konieczność jego wprowadzenia, występował z inicjatywą ustawodawczą do izb parlamentarnych, określając okres, na jaki ma być przedłużony stan wyjątkowy, co uzasadniałoby wybór ustawy jako właściwej formy wyrażenia zgody przez Sejm i Senat.

Ponadto w okresie trwania stanu wyjątkowego Sejm nie mógł się rozwiązać, a w przypadku upływu kadencji następowało jej przedłużenie na okres trzech miesięcy po zakończeniu stanu wyjątkowego. Także w okresie trwania tego stanu nie mogła być zmieniana konstytucja ani ordynacje wyborcze. Analiza materiału normatywnego prowadzi do wniosku, że konstytucyjny przepis zakazujący samorozwiązania Sejmu w okresie trwania stanu wyjątkowego nie wyłącza uprawnień Prezydenta wynikających z art. 30 ust. 2 ustawy zasadniczej⁴⁹², w myśl którego Prezydent mógł rozwiązać Sejm po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, jeżeli izba niższa przez trzy miesiące nie powołała rządu, nie uchwaliła narodowego planu społeczno-gospodarczego, ustawy budżetowej bądź uchwaliła ustawę lub podjęła uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień dotyczących czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, stania na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Taka konstrukcja nor-

⁴⁹⁰ K. Prokop, *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w noweli kwietniowej 1989 r.*, „Administracja Publiczna” 2006, nr 2, s. 67, s. 68.

⁴⁹¹ *Ibidem*.

⁴⁹² Odmienny pogląd wyraził Feliks Siemieński, który stwierdził, że w czasie stanu wyjątkowego zakaz rozwiązania Sejmu odnosił się również do Prezydenta. Argumentował to tym, że taka wykładania jest konieczna ze względów logicznych. Zob. F. Siemieński, *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 4, s. 8.

matywna powodowała, że Prezydent uzyskiwał władzę niemal dyktatorską, gdyż mógł rozwiązać Sejm również w stanie wyjątkowym, przy równoczesnym w zasadzie niekontrolowanym przez żaden inny czynnik prawie wprowadzenia stanu wyjątkowego⁴⁹³. W szczególności negatywnie należy ocenić nieostre określenia dotyczące uprawnień polegających na czuwaniu nad przestrzeganiem konstytucji, staniu na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzeganiu międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych, co mogło powodować problemy interpretacyjne, gdyż żaden inny przepis Konstytucji nie określał katalogu tych uprawnień. Reasumując, należy stwierdzić, że proklamacja stanu wyjątkowego przez Prezydenta podobnie jak w przypadku stanu wojennego nie wymagała uprzedniego wniosku ani następczego zatwierdzenia przez Sejm i Senat. Jednak w przypadku, gdyby Prezydent chciał przedłużyć trwanie stanu wyjątkowego, głos Sejmu i Senatu był rozstrzygający. W rezultacie bardzo szerokie uprawnienia Prezydenta zostały ograniczone tylko poprzez określony w Konstytucji maksymalny czas obowiązywania stanu wyjątkowego, a także przez udział Sejmu i Senatu w procedurze przedłużenia trwania stanu wyjątkowego.

Niewypełniona delegacja ustawodawcza wynikająca z art. 32i ust. 3 powodowała, że nadal obowiązującym aktem podkonstytucyjnym w zakresie regulacji stanu wyjątkowego była ustawa z 5 grudnia 1983 roku⁴⁹⁴. Podobnie jak w dekreście o stanie wojennym zmiany w tej ustawie miały charakter redakcyjny. W zakresie kompetencji Prezydenta ustawa w art. 2 powtórzyła za Konstytucją, do kogo należy wprowadzenie stanu wyjątkowego, dodając jednocześnie, iż Prezydent działał na wniosek Rady Ministrów, KOK lub z własnej inicjatywy. Wprowadzenie omawianego stanu nadzwyczajnego następowało na podstawie zarządzenia, w którym Prezydent miał określić względy wprowadzenia stanu wyjątkowego, termin wprowadzenia, okres, na którym stan ten został wprowadzony, oraz terytorium, na którym ma obowiązywać. Następnie Prezydent zobowiązany był do niezwłocznego przesłania takiego zarządzenia Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów. Ustawa stanowiła również, że Prezydent mógł znieść stan wyjątkowy przed upływem czasu, na który stan ten został wprowadzony, jeżeli ustały okoliczności będące przyczyną jego wprowadzenia.

W myśl postanowień noweli kwietniowej z 1989 roku Prezydent został Przewodniczącym KOK – kolegiального organu, który był właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. KOK obok Prezydenta i Senatu został wprowadzony do obowiązującej Konstytucji, dzięki czemu uzyskał miano orga-

⁴⁹³ K. Prokop, *Stan wojny...*, op. cit., s. 67.

⁴⁹⁴ Ustawa z 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1983, nr 66, poz. 297).

nu konstytucyjnego. W myśl doktryny KOK zaliczany był do organów wykonawczych, ale nie do administracji państwowej⁴⁹⁵. W skład Komitetu wchodził: Prezydent jako przewodniczący, zastępcy przewodniczącego, członkowie oraz sekretarz. *Ex lege* w skład Komitetu nadal wchodził Minister Obrony Narodowej jako zastępca przewodniczącego ds. sił zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego. Pozostałych zastępców przewodniczącego powoływał Prezydent, który kierował pracami Komitetu oraz wydawał zarządzenia w sprawach należących do zakresu działania Komitetu. Również Prezydent w porozumieniu z Radą Ministrów określał zasady i tryb działania Komitetu, powoływania jego organów wykonawczych, a także powołania i odwoływania jego członków, sekretarza i prezydium.

Zgodnie z przepisami ustawy z 21 listopada 1967 roku KOK jako organ właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa ustalał generalne założenia obrony, rozpatrywał główne zagadnienia dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa, ustalał założenia organizacyjne sił zbrojnych, obrony cywilnej i jednostek zmilitaryzowanych, ustalał zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony wykonywane przez ministrów, wojewodów i naczelników gmin, podmioty gospodarcze i inne jednostki społeczne, a także koordynował, nadzorował i kontrolował wykonywanie tych zadań⁴⁹⁶. Kompetencje te KOK wykonywał w zgodzie z ustaleniami Rady Ministrów. Jednak dwa pozostałe uprawnienia realizował samodzielnie. Było to występowanie z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji, podjęcia postanowienia o stanie wojny, a także sprawowanie funkcji administratora stanu nadzwyczajnego, czyli stanu wojennego oraz wyjątkowego. W ustawie o stanie wyjątkowym przewidziano funkcje administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego⁴⁹⁷. Na podstawie tych przepisów Komitet inicjował wprowadzanie przez organy administracji państwowej rygorów stanu wyjątkowego, podejmował inne przedsięwzięcia, dla których stan został wprowadzony, kontrolował i koordynował wykonywanie przepisów stanu wyjątkowego, a także ustalał zadania dla organów administracji państwowej oraz tryb ich realizacji⁴⁹⁸. W konsekwencji tych przepisów KOK stawał się organem konkurującym w zakresie bezpieczeństwa państwa z Radą Ministrów. Jak słusznie skonstatował Lech Mażewski, podział zadań miał wyglądać w ten sposób, iż KOK jest właściwy

⁴⁹⁵ W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana...*, *op. cit.*, s. 9.

⁴⁹⁶ Ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220).

⁴⁹⁷ Rozdział IV ustawy z 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1983, nr 66, poz. 297).

⁴⁹⁸ Por. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie...*, *op. cit.*, s. 112 i n.

w sprawach bezpieczeństwa państwa, zaś do Rady Ministrów nadal należało utrzymanie porządku publicznego⁴⁹⁹. Zdaniem Dariusza Góreckiego KOK powinien utracić swoją niezależną od rządu pozycję ustrojową⁵⁰⁰. Z kolei przyznanie Prezydentowi funkcji przewodniczenia Komitetowi z prawem wydawania zarządzeń we wszystkich sprawach należących do zakresu działania Komitetu przesądzało o jego roli i pozycji w obrębie tego organu. Tym samym wzmacniało jego pozycję wśród innych organów państwa, dzięki czemu mógł odgrywać fundamentalną rolę w zakresie bezpieczeństwa państwa. Jednak nie należy pomijać ówczesnych realiów politycznych. Ryszard Mojak zauważył, że tę „grupę uprawnień zaliczano do kategorii «uprawnień rezerwowych», na wypadek konieczności ewentualnej obrony środkami nadzwyczajnymi kierunku zmian ustrojowych w ramach utrzymania formacji politycznej socjalizmu”⁵⁰¹.

Przeprowadzona analiza dowodzi, że omawiane uprawnienia Prezydenta dawały podstawy do wywierania zasadniczego wpływu na siły zbrojne i bezpieczeństwo państwa. Niemniej jednak taki stan nie wynikał z poważnych przemyśleń ustrojowych, ale był efektem „ręcznego” przeniesienia na Prezydenta dotychczasowych uprawnień Rady Państwa, KOK oraz jego Przewodniczącego, co spowodowane było ówczesnym zapotrzebowaniem politycznym. Zakres kompetencji nadzwyczajnych Prezydenta powodował, że był on usytuowany jako jedyny podmiot władny w tym zakresie, co mogło prowadzić do politycznej dyktatury Prezydenta. Jednak dynamika zmian parlamentarnych oraz przebieg elekcji Wojciecha Jaruzelskiego pozwalają stwierdzić, że jego wybór należy uznać za pyrrusowe zwycięstwo, którego koszty osłabiły jego prezydenturę⁵⁰², a w konsekwencji miały decydujący wpływ na sposób wykorzystania przez niego przyznanych mu uprawnień. Ówczesna prezydentura była oceniana jednoznacznie jako bierna⁵⁰³, przybrała kształt odmienny od zakładanych regulacji ustrojowych przewidzianych w noweli kwietniowej. Także w odniesieniu do uprawnień w zakresie sił zbrojnych Prezydent nie wykazywał większej inicjatywy, oddając przeprowadzenie procesu demokratyzacji i apolityczności armii w ręce rządu Tadeusza Mazowieckiego. Jednak jeszcze za jego prezydentury KOK, któremu przewodniczył, podjął uchwałę w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, której załącznik sta-

⁴⁹⁹ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 183.

⁵⁰⁰ D. Górecki, *Konstytucyjna regulacja...*, op. cit., s. 150.

⁵⁰¹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, op. cit., s. 259.

⁵⁰² M. Dobrowolski, *Ustrój państwa w porozumieniach Okrągłego Stołu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 90.

⁵⁰³ J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 205; R. Mojak, *Instytucja prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie ustrojowym państwa w okresie transformacji ustrojowej w latach 1989–1991* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 88.

nowił „Doktrynę Obrony Rzeczypospolitej Polskiej”⁵⁰⁴. Był to pierwszy dokument państwowy tej rangi (od 1945 roku) określający podstawowe elementy narodowej strategii obronności, a w odniesieniu do sił zbrojnych nakreślał zmianę zadań sił zbrojnych, które nie będą się mieszać w wewnętrzne sprawy kraju, zmianę charakteru dotychczasowej polityki wojskowej oraz odideologizowanie wojska⁵⁰⁵. Zdaniem Stanisława Kozieja doktryna obronna z 1990 roku była typową koncepcją obronną okresu przejściowego, w ogromnej mierze nieaktualną w momencie jej przyjęcia, zbyt nieśmiałą w spoglądaniu na przyszłość, jednak świadcząca o poszukiwaniach nowego podejścia i sygnalizująca stopniowe dystansowanie się od Układu Warszawskiego⁵⁰⁶. Warto także odnotować, że 26–27 października 1989 roku prezydent Jaruzelski – zwierzchnik sił zbrojnych – wziął udział w przełomowej odprawie kadry kierowniczej wojska polskiego, podczas której zostały przedstawione nowe zadania sił zbrojnych (m.in. likwidacja korpusu oficerów politycznych)⁵⁰⁷.

3. Podsumowanie

Pierwszy okres prowizorium konstytucyjnego Polski Ludowej (1944–1947) w badanym aspekcie ukształtował nowy charakter zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi – zwierzchnictwo bierne, ponieważ ówczesna głowa państwa nie posiadała żadnych kompetencji w stosunku do sił zbrojnych. Zwierzchnictwo Prezydenta KRN nad siłami zbrojnymi było sprawowane przez Naczelne Dowództwo WP, co powodowało jednoczesne pominięcie Ministra Obrony Narodowej. Należy podkreślić, że Prezydent mógł jako Przewodniczący KRN wywierać wpływ na sprawy wojskowe, jednak nie wynikało to racji jego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Konkluzja ta odnosi się również do kwestii kompetencji Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa. W swej działalności Prezydent musiał się liczyć nie tylko z wolą większości w parlamencie, lecz także z opinią tego wyższego organu upoważnionego do zastępowania KRN⁵⁰⁸. Istotny pozostaje fakt, że decyzje w gronie Prezydium KRN podejmowane były zwykłą większością głosów, a Krajowa Rada Narodowa zawsze mogła Prezydenta zwykłą uchwałą z tego

⁵⁰⁴ Uchwała Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 roku w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1990, nr 9, poz. 66).

⁵⁰⁵ Por. J. Zalewski, *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989–2001*, Warszawa 2002, s. 118.

⁵⁰⁶ S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 21, s. 24.

⁵⁰⁷ J. Zalewski, *Wojsko...*, op. cit., s. 124.

⁵⁰⁸ Z. Jarosz, J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa...*, op. cit., s. 80.

stanowiska odwołać, wybierając w jedynym akcie swego nowego Przewodniczącego i nowego Prezydenta⁵⁰⁹.

Pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1947 roku, która recypowała część przepisów Konstytucji marcowej z 1921 roku, Prezydent był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Sprawował zwierzchnictwo przez Ministra Obrony Narodowej, który ponosił odpowiedzialność za sprawy kierownictwa wojskowego. Katalog konstytucyjnych kompetencji Prezydenta wobec wojska pozostał bez zmian, jednak ustawodawstwo zwykle przyznawało mu wiele nowych kompetencji. W szczególności należy podkreślić uprawnienie do zakreślenia katalogu stanowisk wojskowych, które miały być przez Prezydenta obsadzone. Konstytucja z 1947 roku formalnie wyeliminowała Prezydenta z procedury wprowadzenia stanu wyjątkowego i wojennego, jednak na skutek zasiadania w Radzie Państwa i Radzie Gabinetowej Prezydent częściowo zyskiwał faktyczny wpływ na działalność całego państwa, w tym również na sprawy bezpieczeństwa państwa. Recypowanie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w myśl postanowień Konstytucji z 17 marca 1921 roku stanowiło jeden z elementów pozornych działań formalnoprawnych mających wskazywać na ciągłość ustrojową. Potwierdzeniem tego jest rezygnacja z instytucji Prezydenta w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku wprowadzającej w jego miejsce organ kolegialny.

Z moich rozważań wynika, że na gruncie Konstytucji PRL z 1952 roku kompetencje nadzwyczajne Rady Państwa obok prawa do wydania dekretów stanowiły jedno z najbardziej doniosłych uprawnień. Jednak w odniesieniu do działalności prawotwórczej, która w niektórych dziedzinach była ograniczona, to zakres uprawnień wobec stanów nadzwyczajnych sprawił, że praktycznie kompetencje nadzwyczajne stały się wyłączną domeną Rady Państwa. Kolegialna głowa państwa oceniała, czy zaistniały przesłanki wprowadzenia stanu wojennego, które zostały bardzo ogólnie zakreślone, co powodowało jeszcze większą swobodę w podejmowaniu tej decyzji, gdyż wiele sytuacji można było zaliczyć do kategorii obronności czy bezpieczeństwa państwa. Takie uregulowanie pozycji głowy państwa pozwala stwierdzić, że w sensie formalnym pozycja kolektywnej głowy państwa miała większą swobodę decyzyjną niż Prezydent z ustawy konstytucyjnej z 1935 roku. Jednak praktyka ustrojowa wykazała, że decyzje polityczne faktycznie zapadały nie na plenum posiedzeń Rady Państwa, lecz poza jej gremium. Wprowadzenie stanu wojennego w 1981 roku nastąpiło pod dyktando dyrektoriatu Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego.

Pod rządami Konstytucji PRL po raz pierwszy zrezygnowano z funkcji zwierzchnika sił zbrojnych, która tradycyjnie przysługiwała głowie państwa. Wskutek tego konstytucyjne kompetencje Rady Państwa w stosunku do sił zbrojnych ograniczone zostały do prawa obsadzania stanowisk wojskowych

⁵⁰⁹ Por. K. Grzybowski, *Ustrój Polski Współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 18.

przewidzianych w ustawach. Rada Państwa w szczególności uprawniona była do mianowania na pierwszy stopień oficerski, stopnie generałów i admirałów, jak również stopień Marszałka Polski.

Przywrócenie nowelą Konstytucji PRL 7 kwietnia 1989 roku instytucji Prezydenta sprowadzało się do nadania mu zewnętrznej formy instytucjonalnej, nie zaś do kompleksowego rozstrzygnięcia co do konstytucyjnego modelu prezydentury⁵¹⁰. Prezydent został wyposażony w istotne instrumenty prawne umożliwiające mu rzeczywisty wpływ na siły zbrojne. Taki stan rzeczy wynikał, po pierwsze, z ogólnych kompetencji, poprzez które Prezydent mógł wpływać na skład Rady Ministrów, a w szczególności na obsadę stanowiska Ministra Obrony Narodowej, który dowodził siłami zbrojnymi. A po drugie, uprawnienia wobec sił zbrojnych zostały scedowane na Prezydenta z Przewodniczącego KOK i Rady Państwa, powodując, że pozycja Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych była bardzo silna. Poprzez kompetencje nominacyjne Prezydent wywierał wpływ na najwyższe stanowiska wojskowe, które były bezpośrednio odpowiedzialne za dowodzenie wojskiem. Także kwestia objęcia przez Prezydenta naczelnego dowództwa na czas wojny pozostawała otwarta i w mojej ocenie taka nominacja była dopuszczalna i w szczególności uzasadniona, gdyby została podjęta przez Sejm.

Uprawnienia Prezydenta wobec stanów nadzwyczajnych były zbliżone do tych, które posiadał na gruncie ustawy zasadniczej 1935 roku. W jego gestii pozostawały decyzje w sprawie wprowadzenia stanu wojennego, zakresu terytorialnego jego obowiązywania, zaistnienia przesłanek zastosowania, a także czasu obowiązywania. Uprawnienia te mógł realizować jako swoje prerogatywy bez rządowej kontrasygnaty i będąc politycznie nieodpowiedzialnym przed parlamentem. Konstytucja nie przewidywała żadnych możliwości wpłynięcia przez Sejm, Senat czy Radę Ministrów na decyzje Prezydenta odnośnie do wprowadzenia stanu wojennego. Uprawnienia Prezydenta w zakresie stanu wyjątkowego również w zasadzie pozostawały bez kontroli. Pozostawało jedynie iluzoryczne zabezpieczenie dla parlamentu w postaci zgody na przedłużenie, przy czym istotny jest fakt, że konieczna była zgoda obu izb parlamentarnych, dopiero wówczas ich głos był rozstrzygający. Pomimo tego nadal w ręku Prezydenta pozostawały decyzje o charakterze dyskrejonalnym, które przesądzały o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, okresu, na który stan ten miał być wprowadzony, a także terytorium, na którym miał obowiązywać. W konsekwencji przewidziane uprawnienia nadzwyczajne dla Prezydenta realizowane bez rządowej kontrasygnaty, a także fakt, że nie ponosił on odpowiedzialności parlamentarnej, powodowały, że model głowy państwa przyjęty po 1989 roku wyraźnie odbiegał od

⁵¹⁰ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, op. cit., s. 92.

modelu parlamentarno-gabinetowego. Zaprojektowany zakres uprawnień Prezydenta stwarzał w istocie urząd o dużym zakresie władzy. Jednak zmiany nie zostały przeprowadzone według jednoznacznej koncepcji. Jak trafnie wyjaśnia Ryszard Mojak, tę grupę uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta „strona koalicyjno-rządowa traktowała jako niezbędne instrumentarium arbitrażu politycznego prezydenta. Był to chyba – poza uprawnieniami w stosunku do parlamentu – najistotniejszy element w konstrukcji pozycji polityczno-ustrojowej prezydenta”⁵¹¹. Istotny jest również fakt, że na terytorium kraju pozostawała nadal Północna Grupa Wojsk, a Polska wciąż tkwiła w sojuszu Układu Warszawskiego (do 1 lipca 1991 roku), a także była członkiem Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (do 28 czerwca 1991 roku). Sam prezydent Jaruzelski do 29 lipca 1989 roku był I Sekretarzem Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

⁵¹¹ *Ibidem*, s. 259.

ROZDZIAŁ III

Kompetencje Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w okresie prowizorium konstytucyjnego Trzeciej Rzeczypospolitej

1. W okresie transformacji ustrojowej (1989–1992)

Z chwilą upadku Polski Ludowej państwo polskie weszło w okres kolejnego już prowizorium konstytucyjnego, które trwało do chwili wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. Od 31 grudnia 1989 roku, kiedy to powrócono do tradycyjnej nazwy państwa polskiego – Rzeczpospolita Polska – do chwili uchwalenia ustawy konstytucyjnej z 1992 roku obowiązywała dotychczasowa ustawa zasadnicza z 22 lipca 1952 roku. W tym okresie żadna z kolejnych noweli konstytucyjnych nie wprowadzała zmian w zakresie omówionych w poprzednim rozdziale kompetencji Prezydenta PRL odnośnie do zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa. Wobec tego należy stwierdzić, że na poziomie konstytucyjnym nic się nie zmieniło do momentu uchwalenia ustawy konstytucyjnej z 1992 roku. Zmiany miały miejsce jedynie na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

Analiza aktów podkonstytucyjnych wskazuje, iż uprawnienia Prezydenta bezpośrednio odnoszące się do bezpieczeństwa państwa zawarte zostały również w ustawie o Policji z 1990 roku⁵¹². W myśl jej postanowień w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, gdy użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, mogą być użyte do pomocy na podstawie decyzji Prezydenta wydanej na wniosek Prezesa Rady Ministrów oddziały i pododdziały sił zbrojnych. Geneza tego uprawnienia Prezydenta wywodzi się z ustawy z 14 lipca 1983 roku o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, która w art. 10 ust. 2 w niemal niezmienionej treści omawiane uprawnienie prze-

⁵¹² Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).

widywała dla KOK⁵¹³. Jednak pod rządami ustawy z 14 lipca 1983 roku KOK wydawał decyzję w sprawie użycia sił zbrojnych samodzielnie, bez wniosku Prezesa Rady Ministrów.

31 stycznia 1991 roku Prezydent wydał zarządzenie w sprawie składu oraz zasad i trybu działania KOK⁵¹⁴. Na mocy tego zarządzenia w skład KOK wchodził: Przewodniczący, którym z urzędu był Prezydent, zastępcy Przewodniczącego: Prezes Rady Ministrów jako pierwszy zastępca Przewodniczącego, Minister Obrony Narodowej jako zastępca Przewodniczącego ds. sił zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego, Minister Spraw Zagranicznych jako zastępca Przewodniczącego, Minister Stanu wskazany przez Prezydenta oraz członkowie: Szef Kancelarii Prezydenta RP, Minister Finansów, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów, a także Sekretarz Komitetu powołany przez Prezydenta. Z założenia Sekretarzem Komitetu miał być zastępca Przewodniczącego wskazywany przez Prezydenta – Minister Stanu.

W myśl zarządzenia KOK jako organ właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa mógł podejmować uchwały, wydawać wytyczne i zalecenia oraz określać terminy i osoby odpowiedzialne za realizację ustalonych przez niego zadań. Podejmował uchwały i wytyczne zwykłą większością głosów. Komitet jako organ kolegialny mógł rozpatrywać sprawy leżące w jego ustawowych kompetencjach na posiedzeniach lub w trybie obiegowym. Posiedzenia Komitetu miały się odbywać nie rzadziej niż raz na dwa miesiące w terminach ustalonych przez Sekretarza. Przewodniczący oraz Sekretarz Komitetu mieli możliwość powoływania stałych lub doraźnych zespołów do rozpatrzenia konkretnych spraw, zwracania się do właściwych organów o przedstawienie opinii we wskazanych sprawach oraz zlecania odpowiednim zespołom lub osobom wykonanie koniecznych ekspertyz należących do właściwości Komitetu.

Organem wykonawczym KOK był Sekretarz Komitetu, który wykonywał swoje zadania przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego działającego przy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z § 20 zarządzenia Prezydenta BBN organizowało i zapewniało realizację zadań przypisanych Sekretarzowi Komitetu oraz wykonywało czynności związane z realizacją kompetencji Prezydenta w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Do zadań sekretarza należało m.in.: gromadzenie i sporządzanie bieżących i okresowych informacji o stanie bezpieczeństwa narodowego, zapewnianie warunków dla działalności KOK, organizowanie szkolenia obronnego oraz ustalanie zasad i trybu wykony-

⁵¹³ Ustawa z 14 lipca 1983 roku o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. 1983, nr 38, poz. 172).

⁵¹⁴ Zarządzenie nr 3/91 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 31 stycznia 1991 roku w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju (niepublikowane).

wania zadań przez jednostki organizacyjne pozamilitarnej części systemu obronnego ustalone w ramach powszechnego obowiązku obrony wraz z przeprowadzaniem kontroli realizacji tych zadań.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) miało spełniać – jak ujęto to w uzasadnieniu do zarządzenia – rolę tzw. gabinetu wojskowego Prezydenta⁵¹⁵. Formalnie podlegało Sekretarzowi Komitetu, jednak jego pracami kierował Szef Biura powoływany przez Prezydenta na wniosek Sekretarza Komitetu. Podległość Biura Sekretarzowi sprowadzała się do zatwierdzania na wniosek Szefa Biura liczby etatów, struktury wewnętrznej Biura, regulaminu jego pracy, a także szczegółowych zasad i trybu zatrudniania pracowników. Działalność Biura finansowana była ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta, które przekazane zostały od Ministra Obrony Narodowej, który posiadał je dotychczas w budżecie ministerstwa na finansowanie działalności Sekretariatu KOK.

Po raz pierwszy szczegółową regulację organizacyjną oraz zadania Biura Bezpieczeństwa Narodowego określiło zarządzenie Ministra Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego⁵¹⁶, na mocy którego za działalność Biura odpowiadał przed Prezydentem i KOK prezydencki Minister Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego będący również zwierzchnikiem wszystkich pracowników Biura. W myśl tego zarządzenia jego równorzędnymi zastępcami byli: Sekretarz KOK oraz Szef BBN.

Załącznik do zarządzenia Ministra Stanu stanowił Regulamin Biura, który składał się z czterech rozdziałów (I – *Przepisy ogólne*, II – *Struktura Biura*, III – *Podstawowe obowiązki pracowników*, IV – *Przepisy końcowe*), które określały w szczególności: zadania i strukturę organizacyjną Biura oraz obowiązki pracowników. Do zadań BBN należało w szczególności: gromadzenie i przedstawianie informacji o stanie bezpieczeństwa narodowego Prezydentowi i członkom KOK, określanie zagrożeń bezpieczeństwa państwa (wraz ze sposobami ich usunięcia lub zmniejszania), opracowywanie założeń kierowania obroną państwa w warunkach zagrożenia lub wojny oraz zapewnianie obsługi merytorycznej i organizacyjnej posiedzeń KOK. W skład Biura weszły następujące komórki organizacyjne: Gabinet Ministra Stanu, Sekretariat Sekretarza KOK, Sekretariat Szefa BBN, Departament Wojskowy, Departament Systemu Obronnego, Departament Prawno-Organizacyjny, Departament Analiz Strategicznych, Departament Analiz i Prognoz, Departament Zagrożeń. W skład ówczesnego kierownictwa Biura wchodził: Minister Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego, Sekretarz KOK, Szef Biura, dyrektorzy (szefowie) departamentów, kierownik Gabinetu Ministra Stanu, kierownicy sekretariatów Sekretarza KOK i Szefa BBN.

⁵¹⁵ Uzasadnienie do zarządzenia nr 3/91 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 31 stycznia 1991 roku w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju.

⁵¹⁶ Zarządzenie nr 1/91 Ministra Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego z 13 maja 1991 roku w sprawie zasad funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Departament Wojskowy BBN wykonywał analizy i opracowywał wnioski dla Prezydenta oraz KOK w zakresie organizacji, dowodzenia, uzbrojenia, szkolenia, polityki personalnej oraz rozwoju i użycia Sił Zbrojnych RP w czasie wojny i pokoju. Departament Systemu Obronnego Biura koordynował przedsięwzięcia dotyczące gotowości obronnej państwa, szkolenia obronnego, stanowisk kierowania, odpowiedzialny był za podstawowe założenia systemu kierowania obroną państwa w czasie zagrożenia lub wojny, a także realizował zadania związane z systemem obronnym państwa poprzez inspirowanie przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych, przygotowywanie rozwiązań koncepcyjnych oraz opracowywanie stosownych projektów aktów normatywnych. Departament Prawno-Organizacyjny zajmował się: opracowywaniem i opiniowaniem pod względem prawnym projektów aktów normatywnych wydawanych przez KOK, Przewodniczącego Komitetu, jego Sekretarza, a także opiniowaniem i uzgadnianiem projektów aktów prawnych organów państwowych realizujących zadania związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Ponadto, sprawował ogólną obsługę prawną i administracyjną Biura oraz prowadził Kancelarię Tajną. Bezpośredni merytoryczny nadzór nad Departamentem Wojskowym, Departamentem Systemu Obronnego i Departamentem Prawno-Organizacyjnym sprawował Szef BBN, będąc bezpośrednim przełożonym dyrektorów tych departamentów. Zakres zadań Departamentu Analiz i Prognoz sprowadzał się do gromadzenia i opracowywania informacji dotyczących bezpieczeństwa narodowego, opracowywania okresowych ocen stanu bezpieczeństwa państwa i wariantowych prognoz zmian tego stanu w przyszłości. Z kolei Departament Zagrożeń zajmował się opracowywaniem ocen w zakresie pojawiających się zagrożeń dla funkcjonowania i rozwoju struktur demokratycznych oraz opracowywaniem sposobów usuwania lub zmniejszania tych zagrożeń. Bezpośredni merytoryczny nadzór nad Departamentem Analiz i Prognoz oraz Departamentem Zagrożeń sprawował Sekretarz KOK, będąc bezpośrednim przełożonym dyrektorów tych departamentów.

25 października 1991 roku Sejm znowelizował ustawę o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁵¹⁷. Na jej mocy przyjęto, że KOK wykonuje swoje zadania przy pomocy BBN, którego pracami kieruje Sekretarz Komitetu. W myśl nowelizacji Prezydent określał organizację i zakres działania BBN, co uczynił w drodze zarządzenia po czterech dniach od wejścia w życie omawianej nowelizacji⁵¹⁸. Na podstawie tego zarządzenia

⁵¹⁷ Ustawa z 25 października 1991 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1991, nr 113, poz. 491). Ustawa weszła w życie 9 grudnia 1991 roku.

⁵¹⁸ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13 grudnia 1991 roku w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. 1991, nr 47, poz. 332). Zarządzenie to formalnie obowiązywało do

zmienił się skład KOK, do którego wchodził: Prezydent jako jego Przewodniczący, Prezes Rady Ministrów jako pierwszy zastępca Przewodniczącego, Minister Obrony Narodowej jako zastępca Przewodniczącego oraz członkowie: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Finansów, Szef Sztabu Generalnego WP, a także Sekretarz Komitetu, który był powoływany i odwoływany przez Prezydenta. Fakultatywnie Prezydent mógł powołać w skład Komitetu jednego Sekretarza Stanu Kancelarii Prezydenta. Osoby wchodzące w skład Komitetu mogły uczestniczyć w jego posiedzeniach wyłącznie osobiście. Jak słusznie zauważył Paweł Sarnecki, taki skład czynił z KOK organ łączący przedstawicieli władz ustawodawczej i wykonawczej, co mogło być usprawiedliwione tylko tą okolicznością, że sprawy polityki obronnej państwa mają szczególny wymiar⁵¹⁹. Jednak taki skład ustalono, gdy zasada podziału władzy nie znajdowała się jeszcze wśród wyraźnie wymienionych zasad konstytucyjnych⁵²⁰.

Pracami Komitetu kierował Prezydent, także wydawał decyzje i podejmował inne działania w celu realizacji uchwał Komitetu. Uchwały Komitetu podejmowane były zwykłą większością głosów, rozpatrywanie spraw następowało na posiedzeniach, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych w drodze korespondencyjnego uzgodnienia treści decyzji lub stanowiska przez osoby wchodzące w skład Komitetu. Posiedzenia Komitetu zwoływał Prezydent z własnej inicjatywy lub na wniosek osoby wchodzącej w skład Komitetu. Dopuszczalne było uczestnictwo innych osób na posiedzeniach Komitetu jedynie za zaproszeniem Prezydenta lub w jego imieniu Sekretarza Komitetu. Prezydent oraz Sekretarz Komitetu byli uprawnieni do: powoływania stałych lub doraźnych zespołów do rozpatrzenia konkretnych spraw, zwracania się do właściwych organów o przedstawienie opinii we wskazanych sprawach oraz zlecania odpowiednim zespołom lub osobom wykonania koniecznych ekspertów należących do właściwości Komitetu.

Na mocy omawianego zarządzenia Sekretariat KOK został zreorganizowany i wszedł w skład BBN. Od tej pory funkcja Sekretarza Komitetu łączyła się z funkcją Szefa Biura aż do czasu, gdy zlikwidowano KOK. Zarządzenie w odniesieniu do BBN ustanowiło stałe Kolegium Konsultacyjne działające przy BBN, a także usystematyzowało kompetencje Biura i stworzyło pełny ich katalog. Dotychczas kompetencje Biura były uregulowane w zarządzeniu Prezydenta

czasu uchwalenia ustawy z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, która definitywnie zlikwidowała KOK.

⁵¹⁹ P. Sarnecki, *W sprawie pozycji Komitetu Obrony Kraju w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3 (26), s. 67.

⁵²⁰ *Ibidem*.

z 31 stycznia 1991 roku oraz w zarządzeniu Ministra Stanu z 13 maja 1991 roku. Wyróżniono następujące grupy zadań: zadania podstawowe Biura, zadania polegające na wykonywaniu obowiązków Sekretarza, zadania polegające na wykonywaniu obowiązków przypisanych KOK w ramach powszechnego obowiązku obrony RP oraz zadania polegające na czynnościach związanych z realizacją kompetencji Prezydenta w sprawach bezpieczeństwa. Do zadań podstawowych BBN należało w szczególności: gromadzenie i przedstawianie informacji o stanie bezpieczeństwa narodowego Sekretarzowi Komitetu oraz członkom KOK, określanie zagrożeń bezpieczeństwa państwa (wraz ze sposobami ich usunięcia lub zmniejszania), organizowanie działalności badawczej i informacyjnej w zakresie problematyki bezpieczeństwa narodowego oraz zapewnianie obsługi merytorycznej i organizacyjnej posiedzeń KOK. Kompetencje Biura polegające na wykonywaniu zadań przypisanych KOK w ramach powszechnego obowiązku obrony RP sprowadzały się w szczególności do organizowania szkolenia obronnego, ustalania zasad i trybu wykonywania zadań przez jednostki organizacyjne pozamilitarnej części systemu obronnego wraz z przeprowadzaniem kontroli realizacji tych zadań, opracowywania założeń kierowania obroną państwa w warunkach wzrostu zagrożenia i wojny oraz planowania procesu podwyższenia gotowości obronnej, a także wprowadzania zmian w organizacji aparatu państwowego i funkcjonowania gospodarki w tych warunkach. W zakresie zadań Biura, które polegały na organizowaniu i zapewnianiu wykonywania obowiązków Sekretarza Komitetu, zarządzenie ich nie precyzowało. W zarządzeniu brak także enumeratywnie wymienionych zadań Sekretarza Komitetu z wyjątkiem przepisu, zgodnie z którym Sekretarz Komitetu wykonywał zadania zlecone mu przez Prezydenta z tytułu jego zwierzchnictwa na siłami zbrojnymi.

W myśl zarządzenia z 13 grudnia 1991 roku powołano przy BBN stałe Kolegium Konsultacyjne będące organem opiniodawczo-doradczym KOK, którego przewodniczącym był Sekretarz Komitetu. W skład Kolegium wchodził: pierwszy zastępca Szefa Sztabu Generalnego WP, Szef Urzędu Ochrony Państwa, Szef Wojskowych Służb Informacyjnych, Komendant Główny Policji oraz wyznaczeni przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Obrony Narodowej i Urzędu Rady Ministrów w randze sekretarza lub podsekretarza stanu.

W 1992 roku Prezydent dokonał kolejnych zmian w zakresie organizacji wewnętrznej BBN⁵²¹. Nowa struktura organizacyjna określona została w Regulaminie BBN stanowiącym załącznik do tego zarządzenia, który składał się z pięciu rozdziałów (I – *Przepisy ogólne*, II – *Struktura organizacyjna*, III – *Zakresy działania komórek*, IV – *Zasady organizacji pracy w Biurze*, V – *Przepisy końcowe*).

⁵²¹ Zarządzenie nr 16/91 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1992 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Dokument ten regulował organizację Biura, zakres działania komórek organizacyjnych, zasady organizacji pracy w Biurze, obieg informacji wchodzącej do Biura i wychodzącej z Biura, jak również sposób postępowania z wiadomościami stanowiącymi tajemnicę państwową i służbową. Warto odnotować, że zadania Biura nie zostały zmienione i sprowadzały się do wykonywania zadań związanych z realizacją kompetencji Prezydenta i KOK w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa, a także zapewnienia realizacji zadań powierzonych Sekretarzowi Komitetu. Zgodnie z zarządzeniem Sekretarz kierował działalnością Biura. W skład kierownictwa Biura wchodził: Szef Biura, dyrektorzy i szefowie departamentów, Dyrektor Gabinetu Sekretarza Komitetu oraz asystent Sekretarza Komitetu. Dyrektorzy i szefowie departamentów powoływani byli przez Sekretarza Komitetu w uzgodnieniu z Prezydentem. Najważniejszą zmianą była nowa struktura organizacyjna Biura, w której utworzono następujące komórki organizacyjne: Gabinet Sekretarza KOK (a w nim: Sekretariat, Dział Prawny, Dział Zabezpieczenia, Tajna Kancelaria oraz Ośrodek Informatyczny), Departament Wojskowy, Departament Systemu Obronnego, Departament Informacji, Departament Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa Obywateli.

Do najważniejszych zadań Gabinetu Sekretarza Komitetu należała obsługa posiedzeń KOK i stałego Kolegium Konsultacyjnego, obsługa prawna Biura, koordynacja i obsługa merytoryczna udziału Sekretarza Komitetu w naradach i spotkaniach, a także współpraca ze środkami masowego przekazu. Departament Wojskowy współpracował z Ministerstwem Obrony Narodowej i Sztabem Generalnym WP, realizował zadania zlecone Sekretarzowi przez Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz dokonywał analiz dla KOK w zakresie dowodzenia, szkolenia oraz rozwoju i użycia sił zbrojnych w czasie pokoju i wojny. Do zakresu obowiązków Departamentu Systemu Obronnego należały w szczególności: koordynacja przedsięwzięć w zakresie podwyższania gotowości obronnej państwa, współdziałanie w opracowywaniu założeń systemu kierowania obroną państwa w czasie wzrostu zagrożenia i wojny oraz inicjowanie i przygotowywanie nowych rozwiązań dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa. Departament Informacji przede wszystkim gromadził i opracowywał informacje związane z bezpieczeństwem narodowym. W celu pozyskiwania takich informacji współpracował z innymi organami i instytucjami państwowymi. W zakresie jego obowiązków leżało także opracowywanie: okresowych ocen stanu bezpieczeństwa narodowego, definicji zagrożeń i ocen dotyczących pojawiania się zagrożeń dla rozwoju struktur demokratycznych oraz bezpieczeństwa obywateli⁵²². Z kolei Departament Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa Obywateli zajmował się w głównej mierze dokonywa-

⁵²² W poprzedniej strukturze organizacyjnej zadania te realizował Departament Analiz i Prognoz.

niem analiz i opracowywaniem wniosków dla KOK w przedmiocie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz inicjował i opracowywał nowe rozwiązania zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W celu realizacji tych zadań współpracował z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Sprawiedliwości oraz innymi ministerstwami i agendami państwowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne. Należy również podkreślić, że w 1992 roku w BBN opracowano dwa dokumenty określające kierunki strategicznych zmian w koncepcji dotyczącej bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej – „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”, które zostały przyjęte przez KOK na posiedzeniu 2 listopada 1992 roku⁵²³.

W 1994 roku Prezydent dokonał kolejnej zmiany w strukturze BBN⁵²⁴. Po tej zmianie Biuro składało się z: Gabinetu Sekretarza KOK, Zespołu Ekspertów, Departamentu Spraw Obronnych Państwa, Departamentu Analiz i Prognoz. Głównym celem nowelizacji było utworzenie zespołu ekspertów specjalizujących się w problematyce bezpieczeństwa i obronności oraz powołanie zamiast niefunkcjonujących w praktyce czterech departamentów dwóch nowych⁵²⁵.

Należy przyjąć, że Prezydent w okresie 1989–1992 dokonał wielu zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania KOK, a w szczególności w strukturze organizacyjnej BBN. Zmiany te miały na celu utworzenie odpowiednich struktur w celu skutecznej realizacji ustawowych zadań KOK i BBN.

22 grudnia 1990 roku Lech Wałęsa objął urząd Prezydenta RP oraz zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi⁵²⁶. W przeciwieństwie do swojego poprzednika prezydentura Lecha Wałęsy charakteryzowała się bardzo aktywnym stylem sprawowania urzędu. Prezydent korzystający ze swoich konstytucyjnych uprawnień dążył do wykreowania z rządu instrumentu realizacji swojej polityki. Sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa stanowiły ważny punkt jego aktywności politycznej. Wychodził nawet poza swoje konstytucyjne uprawnienia. Znalazło to swój wyraz 15 lutego 1991 roku, gdy w prasie ukazał się wiadomość o zarządzeniu Prezydenta (nr 1/99) w sprawie przekształcenia składu i struktury KOK w Radę Bezpie-

⁵²³ Zob. S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności RP*, Warszawa 1996.

⁵²⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 lipca 1994 roku zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁵²⁵ W. Fehler, *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego – ewolucja struktur i zadań*, „Myśl Wojskowa” 2002, nr 1, s. 8.

⁵²⁶ W związku z objęciem zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi Prezydent stwierdził, że: „Żołnierz to nie tylko awangarda obronna Polski. To także jej awangarda moralna. Służba wojskowa jest służbą obywatelską. Dlatego należy do najbardziej honorowych, zaszczytnych obowiązków w państwie. [...] Naród Polski widzi w armii gwaranta suwerenności państwa i demokratycznych swobód obywateli. [...] Dlatego też ważne jest przywrócenie Wojsku Polskiemu jego narodowego charakteru oraz kształtowanie doktryny obronnej zgodnie z polską racją stanu”. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Wałęsa. Kalendarium I*, Warszawa 1992, s. 7.

czeństwa Narodowego⁵²⁷. Jak słusznie stwierdził Ryszard Mojak, było to zarządzenie *contra legem*, zmieniające dotychczasowe regulacje ustawowe⁵²⁸.

Po roku 1989 proces transformacji objął również problematykę związaną z obronnością państwa, dlatego też wprowadzono szeroko zakrojone reformy w kierunku demokratyzacji struktur i zmian zasad działania sił zbrojnych oraz resortu obrony narodowej. W tym celu Prezes Rady Ministrów Tadeusz Mazowiecki na podstawie zarządzenia nr 67 PRM z 29 grudnia 1990 roku utworzył Międzyresortową Komisję do Spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej (tzw. Komisja Żabińskiego). Jej zadania dotyczyły w głównej mierze problematyki odnoszącej się do organizacji resortu obrony narodowej, przeobrażeń organizacyjnych sił zbrojnych, nowych zadań sił zbrojnych oraz kompetencji organów administracji państwowej i samorządowej w dziedzinie obronności. Prezydent udzielał niejednoznacznego poparcia pracom Komisji z uwagi na niejednolitą wizję reformy wojska przez głowę państwa i rząd. Lech Wałęsa w szczególności domagał się wyartykułowania w raporcie podporządkowania armii głowie państwa⁵²⁹. Na polecenie Prezydenta ówczesny sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Mieczysław Wachowski próbował zablokować przyjęcie przez Komisję zasady cywilnego kierownictwa nad siłami zbrojnymi⁵³⁰. Wszystkie zabiegi miały na celu utrzymanie osobistej kontroli nad siłami zbrojnymi Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Pomimo tych zastrzeżeń 4 lipca 1991 roku raport ten został przyjęty przez KOK oraz Radę Ministrów.

Wraz z objęciem przez Lecha Wałęsę prezydentury liczono na przeprowadzenie poważnych reform dotyczących sił zbrojnych oraz kierowania obronnością państwa, a w szczególności zlikwidowanie KOK, który utożsamiany był

⁵²⁷ „W środę [13 lutego 1991 roku – K.N.] odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, czyli przekształconego mocą zarządzenia Prezydenta Komitetu Obrony Kraju. Lech Wałęsa wręczył akty powołania do Rady: premierowi Janowi Krzysztofowi Bieleckiemu, Jackowi Merkelowi ministrowi stanu w Kancelarii Prezydenta, ministrom: spraw zagranicznych Krzysztofowi Skubiszewskiemu, obrony narodowej Piotrowi Kołodziejczykowi, spraw wewnętrznych Henrykowi Majewskiemu, finansów Leszkowi Balcerowiczowi, szefowi Kancelarii Prezydenta Jarosławowi Kaczyńskiemu i szefowi Urzędu Rady Ministrów Krzysztofowi Żabińskiemu”. Zob. K. Groblewski, *Patrole osobno. Powstanie Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 35 (2770), s. 2; *idem*, *Inauguracja*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 39 (2774), s. 1. Podczas tego posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego Prezydent wyraźnie zaznaczył, że sprawy bezpieczeństwa państwa traktował priorytetowo, oświadczając: „Przyjmujemy bezpieczeństwo narodowe we własne ręce. Jest to moment historyczny. [...] Musimy być czujni i w porę zabezpieczać się przed wszelkimi zagrożeniami. Nie możemy niczego zaniedbać. Jako Prezydent i Zwierzchnik Sił Zbrojnych pragnę zapewnić Panów, że pracy w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego poświęcę tyle sił i czasu, ile będą wymagały okoliczności”. Zob. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Wałęsa...*, *op. cit.*, s. 24.

⁵²⁸ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, *op. cit.*, s. 257.

⁵²⁹ W. Kalicki, *Kapelusz na rogatywkę*, „Gazeta Wyborcza” z 14–15 października 1995 roku.

⁵³⁰ *Ibidem*.

z wprowadzeniem stanu wojennego w 1981 roku. Jednak Prezydent wbrew tym oczekiwaniom wydał jedynie zarządzenie z 31 stycznia 1991 roku w sprawie składu oraz zasad i trybu działania KOK, na mocy którego powstało BBN jako organ wykonawczy Sekretarza KOK. Ta decyzja była krytykowana i budziła obawy, że BBN będzie funkcjonował poza jakąkolwiek kontrolą parlamentu, gdyż został usytuowany w składzie Kancelarii Prezydenta. Przez wydanie tego zarządzenia należało rozumieć, że Prezydent nie zmierzał do likwidacji KOK, któremu przewodniczył, a także dał wyraz temu, że zamierza odgrywać pierwszoplanową rolę w kwestiach bezpieczeństwa państwa.

W 1991 roku na polecenie prezydenta Wałęsy BBN opracowało dwa dokumenty określające zasady polskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Wynikiem prac Biura (we współpracy z MON) były „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”, które zostały podpisane przez Prezydenta oraz przyjęte przez KOK 2 listopada 1992 roku. Dokumentom tym nadano dużą polityczną rangę, gdyż stanowiły koncepcję strategicznej polskiej polityki bezpieczeństwa. Na uwagę zasługuje przyjęcie w „Założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa” podstawy definicyjnej samego bezpieczeństwa państwa, gdyż po raz pierwszy oficjalnie zaliczono do tego obszaru nie tylko kwestie polityczno-militarne, ale również aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne⁵³¹. Jednak w swojej treści pozostawały one dokumentami o bardzo ogólnym charakterze zawierającymi wiele truizmów. Zdaniem Jerzego Zalewskiego brak było w nich koncepcji w sprawie bezpieczeństwa Polski w kategoriach przetrwania, funkcjonowania, rozwoju państwa oraz swobody wyrażania tożsamości członków, systemu ustrojowego i ustabilizowanej pozycji międzynarodowej⁵³².

Istotnym wydarzeniem dla procesu demokratyzacji życia wojskowego był konflikt pierwszego cywilnego Ministra Obrony Narodowej Jana Parysa ze zwierzchnikiem sił zbrojnych. 31 grudnia 1991 roku Parys podpisał zwolnienie byłego Ministra Obrony Narodowej, admirała Piotra Kołodziejczyka, do rezerwy, który jednocześnie był rekomendowany przez Prezydenta na stanowisko Szefa Sztabu Generalnego WP. Ten fakt stanowił początek konfliktu na linii Minister Obrony Narodowej–Prezydent, który skutkował fiaskiem wdrażania zasad apolityczności i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Wśród kwestii konfliktogennych należałoby wymienić: odrzucenie przez Parysa propozycji Prezydenta w kwestii utworzenia stanowiska Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, próbę zmiany priorytetów polityki wojskowej przez MON bez uzgodnień z BBN, a tak-

⁵³¹ M. Kuliusz, *Analiza procesu planowania strategicznego bezpieczeństwa Polski w latach 1990–2007*, „DOCTRINA. Studia Społeczno-Polityczne” 2008, nr 5, s. 101.

⁵³² J. Zalewski, *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989–2001*, Warszawa 2002, s. 206.

że zakazanie oficerom i pracownikom cywilnym w MON, okręgach wojskowych i rodzajach sił zbrojnych przyjmowania dyspozycji od osób spoza resortu bez zgody ministra lub Szefa Sztabu Generalnego WP, a także udostępniania im informacji o sytuacji w wojsku. W praktyce oznaczało to odcięcie od posiadania niezbędnych informacji o stanie gotowości sił zbrojnych Prezydenta, a w konsekwencji niemożność wykonywania jego konstytucyjnych i ustawowych kompetencji jako zwierzchnika sił zbrojnych. Pokłosiem konfliktu między Lechem Wałęsą a Janem Parysem był upadek reformy sił zbrojnych w ujęciu określonym w Raporcie Żabińskiego. Negowanie ustaleń Komisji Żabińskiego przez prezydenta Wałęsę oraz jego konflikt z Ministrem Obrony Narodowej Janem Parysem stanowiły początek gry politycznej dotyczącej określenia charakteru i treści cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, która miała swoją kontynuację jednak już pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1992 roku.

2. Pod rządami ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku

Zmiany dokonywane od początku okresu transformacji ustrojowej nie rozstrzygały kwestii ustrojowych państwa, gdyż zmiany wprowadzające demokratyzację reżimu politycznego były często efektem doraźnych potrzeb politycznych. W szczególności zdawano sobie sprawę z konieczności podjęcia dalszych zmian zapoczątkowanych postanowieniami Okrągłego Stołu oraz nieodzowności zastąpienia wielokrotnie nowelizowanej Konstytucji z 1952 roku. W związku z tym celem ustrojodawcy było uskutecznienie funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego w okresie przejściowym⁵³³.

17 października 1992 roku Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja). Ten akt prawny miał charakter kompromisowy, co spowodowało, że przyjęte w nim rozwiązania ustrojowe nie miały jednoznacznego charakteru, w szczególności odnośnie do organów egzekutywy. Naczelną zasadą w nowej ustawie zasadniczej była zasada trójpodziału władzy, w myśl której Prezydent został usytuowany w strukturze dualistycznej egzekutywy, co stanowiło wyraźny postęp w stosunku do poprzednich uregulowań⁵³⁴. Pozycję ustrojową Prezy-

⁵³³ Por. P. Winczorek, *Wartości naczelné Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1, s. 5 i n.

⁵³⁴ Zob. D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 21; W. Sokole-

denta determinują w dużym stopniu jego kompetencje, które nie zostały w istotny sposób przekształcone. Dlatego też w literaturze przedmiotu nie było zgody co do określenia formy rządu, która została nakreślona przez twórców Małej Konstytucji⁵³⁵.

Za punkt wyjścia w kształtowaniu pozycji ustrojowej Prezydenta w nowej konstytucji przyjęto instytucję restytuowanej głowy państwa w poprzedniej konstytucji. Potwierdzeniem tego jest m.in. niemalże dosłowne ujęcie funkcji ustrojowych Prezydenta zmieniające jedynie w art. 28 ust. 2 *in fine* „przestrzeganie międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych” na „przestrzeganie umów międzynarodowych”. Słusznie zwrócił uwagę Bartłomiej Opaliński, iż dokonana zmiana terminologiczna miała na celu odejście od dawnej regulacji nasuwającej na myśl skojarzenia dotyczące stosunków Polski ze Związkiem Radzieckim⁵³⁶. W myśl postanowień ustawy konstytucyjnej z 1992 roku Prezydent był najwyższym przedstawicielem państwa polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, czuwał nad przestrzeganiem konstytucji i stał na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych. Ustrojodawca odstąpił od przyznanego w noweli kwietniowej prawa Prezydenta do rozwiązania Sejmu w sytuacji, gdyby izba uchwaliła ustawę lub podjęła uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego uprawnień dotyczących czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych. Jednak tę zmianę należy pozytywnie ocenić z uwagi na mało precyzyjny charakter poprzednich przepisów.

Z punktu widzenia oceny przyznanых Prezydentowi uprawnień w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa istotna była kwestia zakresu i znaczenia kontrasygnaty przyjętej w Małej Konstytucji. W myśl art. 46 ustawy konstytucyjnej „akty prawne Prezydenta dla swojej ważności wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, którzy sprawę przedstawiają Prezydentowi”. Z przepisu tego wynika, że

wicz, *Rozdzielone lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 27; J. Ciemniński, *Podział władz w „Małej Konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem)* [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 24 i n.

⁵³⁵ Zdaniem Leszka Garlickiego przyjęte Małą Konstytucją zasady funkcjonowania naczelných organów państwa zostały określone jako próba stworzenia tzw. zrationalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego. Zob. L. Garlicki, *Mała Konstytucja, czyli wizja parlamentaryzmu pozytywnego*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 5, s. 8 i n.

⁵³⁶ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydentem RP oraz Radą Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 56.

kontrasygnata była konieczna wyłącznie do aktów prawnych Prezydenta. Niestety przepisy konstytucji nie konkretyzowały terminu aktów prawnych, a literatura przedmiotu nie zajmowała jednolitego stanowiska w tej sprawie⁵³⁷. Dlatego też przyjmuję za Anną Rakowską, że najbardziej adekwatna jest definicja autorstwa Andrzeja Gwiżdża, zgodnie z którą pojęcie „aktu prawnego” obejmuje każdy akt urzędowy Prezydenta wydany w granicach jego kompetencji na podstawie przepisów prawa, w formie prawem przepisanej i – w szczególności – wywołujący określone skutki prawne⁵³⁸. Ponadto, istniał również określony w art. 47 katalog o charakterze taksatywnym zawierający uprawnienia osobiste Prezydenta zwolnione z obowiązku kontrasygnaty⁵³⁹.

W myśl dyspozycji art. 46 dla ważności aktu prawnego Prezydenta była niezbędna kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra ze względu na rodzaj sprawy. Paweł Sarnecki stwierdził, że niekontrasygnowane akty prawne Prezydenta były nieważne, co oznaczało, że organy państwa ani obywatele nie są obowiązani do stosowania tych aktów, a nawet wręcz nie wol-

⁵³⁷ Część przedstawicieli doktryny interpretowała pojęcie aktów prawnych w nawiązaniu do art. 45 Konstytucji. Prowadziło to do wniosku, że kontrasygnata dotyczyć powinna tylko aktów prawnych, tj. – zgodnie z art. 45 Konstytucji – rozporządzeń i zarządzeń. Zob. R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej Konstytucji z 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 82. Z kolei zdaniem Pawła Sarneckiego, akty prawne Prezydenta to po prostu akty wydawane w wyniku realizacji posiadanych kompetencji. Zob. P. Sarnecki, *Glosa do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 5 września 1995 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1994, z. 3, s. 371. Zdziśław Jarosz zakładał, że akty prawne są to akty określone (przewidziane) prawnie i wywołujące określone skutki prawne. Chodzi zarówno o akty ogólne, w tym normatywne, jak i o akty jednostkowe, indywidualne. Zob. Z. Jarosz, *Prawne i praktyczne problemy kontrasygnaty*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, z. 1, s. 237.

⁵³⁸ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 171; A. Gwiżdż, *Zasady i tryb kontrasygnowania aktów prawnych Prezydenta RP*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, z. 1, s. 227.

⁵³⁹ Zgodnie z ustawą zasadniczą kontrasygnacie nie podlegały akty prawne Prezydenta dotyczące: zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu, rozwiązywania Sejmu, zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu, inicjatywy ustawodawczej, podpisywania i odmowy podpisania ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy, zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją, desygnowania Prezesa Rady Ministrów i powołania Rady Ministrów w pełnym składzie, przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzenia jej pełnienia obowiązków, zwoływania posiedzeń Rady Ministrów, wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, występowania z wnioskami o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, powoływania i odwoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i prezesów Sądu Najwyższego, a także zarządzenia referendum za zgodą Senatu, orędzia wniosku o powołanie lub odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, nadawania i zwalniania z obywatelstwa polskiego, powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, stosowania prawa łaski, nadawania orderów i odznaczeń oraz powoływania ministrów stanu, nadawania statutu Kancelarii Prezydenta i powoływania i odwoływania jej Szefa. Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 172 i n.

no im takich aktów stosować⁵⁴⁰. Organem właściwym do oceny ważności aktu prawnego Prezydenta o charakterze normatywnym wydanego bez kontrasygnaty był Trybunał Konstytucyjny, który orzekał o zgodności aktów normatywnych z konstytucją lub aktami ustawodawczymi. Zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym skutkiem orzeczenia o niezgodności z konstytucją byłaby konieczność dokonania przez Prezydenta niezwłocznie odpowiednich zmian w tym akcie bądź uchylenia go w części lub w całości nie później niż w terminie trzech miesięcy od przedłożenia mu orzeczenia⁵⁴¹. Jak stwierdza Anna Rakowska, Prezydent powinien uchylić niekontrasygnowany akt, jeżeli nadal widziałby potrzebę jego wydania, tj. podjąć kroki niezbędne do wszczęcia procedury jego ustanowienia zgodnie z prawem, czyli uwzględniając obowiązek kontrasygnaty⁵⁴². Wydanie aktu prawnego wbrew dyspozycji art. 46 mogło również skutkować nawet pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa. Istotny również jest fakt, że Mała Konstytucja milczała na temat odpowiedzialności za kontrasygnowany akt prawny Prezydenta. Jednak ustawa zasadnicza przewidywała odpowiedzialność ministrów przed Sejmem za samodzielne wypełnianie funkcji władzy wykonawczej, przez co należy przyjąć, że ponosili oni odpowiedzialność za kontrasygnowane akty prawne Prezydenta jako formę współdziałania organów egzekutywy.

Zgodnie z ustawą zasadniczą podmiotami uprawnionymi do kontrasygnowania aktów prawnych Prezydenta byli Prezes Rady Ministrów albo właściwy minister. Zasadnicze wątpliwości co do istoty całej kontrasygnaty wzbudzało sformułowanie „którzy sprawę przedkładają Prezydentowi”, co stwarzało uzasadnione podejrzenie, że Prezydent mógł wydawać akty prawne objęte kontrasygnatą jedynie po przedłożeniu projektu aktu przez członka rządu, co czyniło z niego biernego kontrolera aktów rządowych oczekującego jedynie na wnioski członków gabinetu⁵⁴³. Takie rozwiązanie było negatywnie oceniane przez przedstawicieli doktryny w szczególności dlatego, że ogólna konstrukcja instytucji Prezydenta i katalog jego kompetencji zapewniały mu aktywną rolę w przyjętym modelu władzy wykonawczej⁵⁴⁴. Warto odnotować, że dopuszczano możliwość podejmowania przez Prezydenta czynności z własnej inicjatywy

⁵⁴⁰ P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 34.

⁵⁴¹ Ustawa z 29 kwietnia 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1991, nr 109, poz. 470).

⁵⁴² A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, *op. cit.*, s. 188.

⁵⁴³ Por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, *op. cit.*, s. 59.

⁵⁴⁴ Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, *op. cit.*, s. 316; P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 36; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, *op. cit.*, s. 186.

mających na celu wywołanie określonych inicjatyw ze strony rządu⁵⁴⁵. Niemniej jednak takie uregulowanie instytucji kontrasygnaty powodowało wiele niejasności i wykluczających się interpretacji, co należy ocenić nad wyraz negatywnie.

W myśl art. 34 Małej Konstytucji „Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa”. Pojęcie „ogólnego kierownictwa” jest nieostre, dlatego należy je oceniać poprzez pryzmat zasady domniemania kompetencji. Mała Konstytucja w dyspozycji art. 52 ust. 1 ustanowiła ogólne domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów we wszystkich sprawach polityki państwa, a zatem również polityki bezpieczeństwa państwa, jednocześnie zaznaczając *expressis verbis*, że zasada ta obowiązuje także w stosunkach z Prezydentem⁵⁴⁶. Ponadto, istnienie instytucji kontrasygnaty oraz innych form współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów, chociażby kryjących się pod postacią działania „w porozumieniu” z ministrem („Prezydent w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego”), bądź też działania „na wniosek” („Prezydent [...] na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje i zwalnia zastępców Szefa Sztabu Generalnego”) powodowało konieczność współpracy tych organów. Jednak z drugiej strony przyjęcie przez ustrojodawcę takich rozwiązań powoduje konieczność stwierdzenia, że Prezydent został pozbawiony samodzielności władczego działania w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Krytycznie należy się odnieść do stwierdzenia, że poprzez użyte sformułowanie „ogólnego kierownictwa” Prezydent obejmowałby dyskrecyjne kierownictwo chociażby dlatego, że konstytucja i ustawy nie przewidywały takich uprawnień dla Prezydenta, które pozwalałyby mu na faktyczne kierowanie polityką bezpieczeństwa państwa. Jak słusznie stwierdza Jerzy Ciapała, „pomimo zwrotów o tzw. ogólnym kierownictwie, należy zauważyć, iż ustawodawca w żadnym z postanowień nie uznał prezydenta za szefa całej władzy wykonawczej i zwierzchnika premiera”⁵⁴⁷. Ponadto także warto podkreślić, że katalog prerogatyw również był wolny od kompetencji, które pozwalałyby na rzeczywisty wpływ na sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa.

Powyższe stwierdzenia muszą prowadzić do konkluzji, że ogólne kierownictwo Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa państwa należy rozumieć jako kierowanie sprawami bezpieczeństwa państwa, które nie wnika w szczegóły realizacji zapewnienia bezpieczeństwa państwa przez Radę Ministrów. Jest to kierownictwo wyrażające się poprzez realizowanie wskazanych w konstytucji i ustawach kompetencji głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa państwa.

⁵⁴⁵ P. Sarnecki, *Kontrasygnata...* (2005), *op. cit.*, nr 2, s. 37; A. Gwiżdż, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 228.

⁵⁴⁶ Por. W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, *op. cit.*, s. 46.

⁵⁴⁷ J. Ciapała, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 36.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że wyłącznie Rada Ministrów ponosiła odpowiedzialność polityczną za prowadzoną przez siebie politykę, w tym politykę w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. W świetle Małej Konstytucji Prezydent odpowiedzialności politycznej nie ponosił, co również wpływa na interpretację sformułowania „ogólnego kierownictwa”. Dlatego za Pawłem Sarneckim należy stwierdzić, że brak odpowiedzialności politycznej Prezydenta każe raczej zawężająco interpretować jego kompetencje⁵⁴⁸.

Analiza ustawy konstytucyjnej z 1992 roku prowadzi do wniosku, że ogólne kierownictwo Prezydenta w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34 Konstytucji) bezpośrednio koresponduje z przepisami ustawy zasadniczej, które odnoszą się do sytuacji zagrożenia wewnętrznego czy zewnętrznego państwa. Dlatego też kierownictwo ogólne Prezydenta wyrażało się w jego konstytucyjnych kompetencjach, które pośrednio odnosiły się do bezpieczeństwa państwa i zostały mu przyznane z tytułu najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, oraz kompetencjach mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo państwa, do których w mojej ocenie zaliczyć należy postanawianie o stanie wojny, ogłaszanie mobilizacji oraz wprowadzanie stanu wojennego i wyjątkowego⁵⁴⁹.

⁵⁴⁸ P. Sarnecki, *Zakres kompetencji naczelnych organów państwa w sprawach międzynarodowych*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1995, nr 3 (17), s. 95.

⁵⁴⁹ Paweł Sarnecki w swoim wywodzie dotyczącym sprawowania przez Prezydenta ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków zagranicznych pisał: „Jest to wyrażenie nieostre, niemniej i z niego nie wynika, że cała omawiana sfera spoczywa w rękach Prezydenta. Konstruuje z nim nader jednoznacznie stwierdzenie z art. 51 ust. 1, że «Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną». Jego zdaniem «ogólne kierownictwo» – w tym kontekście! – nie oznacza dopuszczalności tak daleko idącej ingerencji Prezydenta, by cała pozostała działalność sprowadzała się jedynie do rozwiązywania spraw drugorzędnych czysto wykonawczych. Pozostałą działalnością jest bowiem «prowadzenie polityki», a słowo «prowadzenie» posiada treść o wiele pojemniejszą. Obejmuje ono tworzenie koncepcji politycznych, wybór alternatyw, zlecenie realizacji i trzymanie ręki na pulsie procesu realizacyjnego, a w razie potrzeby jego korygowanie. To więc nie tyle ogólne kierownictwo Prezydenta ogranicza prowadzenie polityki przez rząd, ale odwrotnie: prowadzenie polityki przez rząd, będąc punktem wyjścia, ogranicza ogólne kierownictwo, sprawowane przez Prezydenta”. *Ibidem*, s. 93. Andrzej Szmyt stwierdzał, iż „«ogólne kierownictwo» Prezydenta bardziej musi się jawić właściwie w kontekście «ogólności» niż z położeniem akcentu na «kierownictwo». Wymóg «ogólności» jest charakterystycznym ograniczeniem i nie może być interpretowany w sposób mogący odnosić się np. do jednostkowego działania innego podmiotu w analizowanej sferze stosunków «kierownictwa». Pozycja (rola) Prezydenta, zwłaszcza w stosunkach z rządem, jest tu zupełnie innego rodzaju, niż rola Prezesa Rady Ministrów jako «kierującego» w obrębie stosunków wewnątrzrządowych. W ramach swej funkcji Prezydent ma konstytucyjną podstawę do skutecznego prawnie występowania w sytuacjach wyraźnie określonych jako jego kompetencje (np. art. 32 ust. 2, art. 33 ust. 1), w pozostałym zaś zakresie «ogólnego kierownictwo» sprowadzać się musi jedynie do form «inspiracji», «wpływu», «współdziałania»; co więcej – wyraźnie widoczna jest intencja częściowego ograniczenia i w tym zakresie dopuszczonych dzia-

Ustawa konstytucyjna z 1992 roku w art. 35 ust. 1 przyznawała Prezydentowi zgodnie z polską tradycją ustrojową tytuł najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja utrzymywała w mocy przepisy Konstytucji z 1952 roku dotyczące sił zbrojnych („Siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju”), które pozostawały w pełnej zgodności z funkcjami ustrojowymi Prezydenta („Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”), które realizował poprzez przyznanie mu ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Mała Konstytucja z 1992 roku podobnie jak Konstytucja marcowa posługuje się tytułem najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i przyznaje go Prezydentowi. Sam fakt przyznania w Konstytucji tytułu zwierzchnika sił zbrojnych nie daje podstaw do podejmowania aktów czy decyzji prawnie wiążących⁵⁵⁰. Warto więc w tym miejscu zadać pytanie, czy tytuł najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych pociąga za sobą szerokie kompetencje w tym zakresie, czy zawiera faktyczne atrybuty naczelnego dowództwa bądź też, jak to miało miejsce w Konstytucji marcowej, pozostaje kurtuazyjnym podkreśleniem jego szczególnego statusu wobec sił zbrojnych. Na pierwszy plan wysuwają się kompetencje nominacyjne Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Przede wszystkim wyniesiono do rangi konstytucyjnej zasadę opiniowania kandydatury na stanowisko Ministra Obrony Narodowej (art. 61). Przed uchwaleniem ustawy zasadniczej z 1992 roku tę kompetencję Prezydent dzierżył na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. W myśl art. 61 Konstytucji Prezes Rady Ministrów był uprawniony do złożenia wniosku Prezydentowi o powołanie Ministra Obrony Narodowej dopiero po zasięgnięciu opinii Prezydenta. Tym samym Prezydent posiadał wpływ na obsadę tego stanowiska większy niż w stosunku do pozostałych ministrów (z wyjątkiem jeszcze Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Zagranicznych, których kandydatury również opiniował). Te uprawnienia Prezydenta w zestawieniu z art. 68 ust. 2 („Na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent może dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów”⁵⁵¹) powodowały, jak stwierdził Wie-

łań (por. art. 32 ust. 3), a nawet wyraźnie przyznanych kompetencji (art. 33 ust. 2)”. A. Szmyt, *Uwagi w sprawie reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1995, nr 3 (17), s. 100.

⁵⁵⁰ K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, red. J. Trzeński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 331.

⁵⁵¹ „Użycie w powołanym art. 68 ust. 2 określenia «może» wydaje się wskazywać, że Mała Konstytucja w tym względzie nie nakłada na Prezydenta obowiązku uwzględnienia wniosku pre-

sław Skrzydło, że „opinia Prezydenta w tej kwestii ma dla premiera charakter wiążący politycznie”⁵⁵². Jednak zdaniem Wojciecha Sokolewicz takiemu rozwiązaniu brakuje logiki z uwagi na fakt, że „i tak prezydent powołuje wszystkich ministrów, to jakie ma znaczenie, że kandydatury niektórych wcześniej wstępnie zaopiniuje? Jeżeli to zwiększa jego wpływ na obsadę tych stanowisk w rządzie w stosunku do innych, to w stopniu nader umiarkowanym”⁵⁵³. W opinii Waldemara J. Wołpiuka w ten sposób wyeliminowane zostały ewentualne kolizje kompetencyjne wewnątrz władzy wykonawczej, których istnienie było możliwe pod rządami poprzedniej regulacji konstytucyjnej⁵⁵⁴. Jednak ten pogląd wydaje się być dyskusyjny.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 Konstytucji Prezydent w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej mianował i zwalniał Szefa Sztabu Generalnego WP. Kompetencję tę Prezydent posiadał już przed uchwaleniem Małej Konstytucji na mocy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (art. 4a pkt 2)⁵⁵⁵, jednak wówczas kompetencję tę realizował na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Przychyłam się do stanowiska tej grupy przedstawicieli doktryny, która przyjmowała, że mianowanie i zwalnianie Szefa Sztabu Generalnego WP w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej pozwalało Prezydentowi wysuwać własnego kandydata. Jak wskazuje Janusz Mordwiłko, mianowanie i zwalnianie Szefa Sztabu Generalnego następuje „w porozumieniu” z Ministrem Obrony Narodowej, a nie na jego wniosek. Konstrukcja porozumienia wyraża większą niezależność Prezydenta w zakresie realizacji tego uprawnienia od członka Rady Ministrów politycznie odpowiedzialnego za politykę obronną⁵⁵⁶. Jego zdaniem przyjęcie takiej konstrukcji zapewni silniejszą więź Szefa Sztabu z Prezydentem, co jest gwarancją większej stabilizacji dla wojska⁵⁵⁷. Można przyjąć również, że inicjatywa w zakresie kandydatury Szefa Sztabu powinna wychodzić od głowy państwa⁵⁵⁸.

mera w kwestii zmiany na stanowisku członka rządu. Może to prowadzić do wniosku, że Prezydent jest uprawniony wniosek premiera przyjąć lub odrzucić”. W. Skrzydło, *Regulacja uprawnień prezydenta RP w dziedzinach szczególnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1995, no 1917, Prawo CCXLVII, s. 25.

⁵⁵² *Ibidem*, s. 28.

⁵⁵³ W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, op. cit., s. 45.

⁵⁵⁴ W.J. Wołpiuk, *Uprawnienia Prezydenta RP z artykułu 28 „Małej Konstytucji”* [w:] „*Mała Konstytucja*” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 194.

⁵⁵⁵ Zob. art. 4 ustawy z 29 maja 1989 roku o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178).

⁵⁵⁶ J. Mordwiłko, *Kontrola cywilna sił zbrojnych RP przez Prezydenta RP, Radę Ministrów i Ministra Obrony Narodowej w świetle przepisów konstytucyjnych i ustaw*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1993, nr 2, 33.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ Tak też uważa Wojciech Sokolewicz. Zob. W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, op. cit., s. 46.

Do podobnych wniosków doszedł Artur Jagnięża, który użyty w konstytucji termin „w porozumieniu” ocenił jako niedopowiedzianą formę, w której decydujące znaczenie miał mieć głos Prezydenta⁵⁵⁹.

W myśl dalszych postanowień Konstytucji Prezydent mianował i zwalniał zastępców Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych. Jednak decyzje o mianowaniu i zwalnianiu tych osób Prezydent podejmował na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Taka konstrukcja wobec kompetencji nominacyjnych Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych wskazywała na konieczność bezwzględnego współdziałania organów egzekutywy. A także, jak zauważa Waldemar J. Wołpiuk, efektem działania tego mechanizmu może być nie tylko ostrożny dobór dowódczych kadr sił zbrojnych, lecz również stworzenie swoistej sfery wpływów instytucji Prezydenta⁵⁶⁰.

Jak pamiętamy, na gruncie noweli kwietniowej Prezydent mianował Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych tylko w przypadku, gdy Sejm nie obradował. Ustrojodawca w nowej konstytucji postanowił zasadniczo zmienić tryb powołania głównodowodzącego armią w czasie wojny, jednocześnie znacznie poszerzając kompetencje Prezydenta. W myśl art. 35 ust. 3 ustawy zasadniczej „Prezydent na okres wojny mianuje i zwalnia Naczelnego Wodza”. Po pierwsze, należy stwierdzić powrót ustrojodawcy do tradycyjnego tytułu głównodowodzącego – Naczelnego Wodza. Po drugie, powstaje pytanie, czy Konstytucja przyznawała Prezydentowi samodzielne uprawnienie do mianowania Naczelnego Wodza? Czy jednak w związku z przyjętą w ustawie konstytucyjnej z 1992 roku konstrukcją instytucji kontrasygnaty akt nominacyjny miał pochodzić od premiera albo właściwego ministra? Analiza postanowień Konstytucji z uwzględnieniem dyspozycji art. 46 każe przyjąć, że tryb postępowania przy wydawaniu aktu nominacyjnego Naczelnego Wodza miałby następujące stadia: 1) przygotowanie aktu nominacyjnego przez Ministra Obrony Narodowej, który kierował sprawami kadrowymi w siłach zbrojnych; 2) przedłożenie tego projektu Prezydentowi; 3) podjęcie przez Prezydenta decyzji o wykonaniu aktu nominacyjnego; 4) złożenie na nim podpisu przez Prezesa Rady Ministrów (względnie Ministra Obrony Narodowej). W przypadku mianowania Naczelnego Wodza nie był potrzebny wniosek czy „porozumienie” z Ministrem Obrony Narodowej, lecz jedynie „przedłożenie sprawy” (zgodnie z dyspozycją art. 46 Konstytucji). Jednak wobec stanowisk zastępców Szefa Sztabu Generalnego konieczne było aż „przedłożenie sprawy”, wniosek ministra, przyjęcie decyzji o wykonaniu aktu nominacyjnego, a także złożenie podpisu ministra na akcie nominacyjnym. Czy też należało przyjąć, że wniosek wykluczał „przedkładanie sprawy” przez ministra

⁵⁵⁹ A. Jagnięża, *Wokół dyskusji o kontroli cywilnej nad armią* [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 183.

⁵⁶⁰ W.J. Wołpiuk, *Uprawnienia...*, op. cit., s. 194.

bądź konieczność kontrasygnaty? Na podstawie przepisów ustawy zasadniczej nie sposób pozytywnie odpowiedzieć na to pytanie. Jak ustaliła Anna Rakowska, „Mała Konstytucja nie zwalniała aktów objętych inną formą współdziałania od wymogu zaopatrzenia ich także kontrasygnatą. Mogło to wynikać ze świadomej chęci objęcia tych aktów głowy państwa szczególną, podwójną kontrolą rządu. Mogło jednak – i to wydaje się bardziej prawdopodobne – stanowić co najmniej w części przypadków po prostu niedopatrzanie ustrojodawcy”⁵⁶¹. Jednak powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że nominacja zastępców Szefa Sztabu Generalnego WP była bardziej rygorystyczna niż procedura nominacyjna Naczelnego Wodza, co potwierdza przypuszczenie o niedociągnięciach w warsztacie legislacyjnym.

W świetle Konstytucji z 1992 roku precyzyjnie została uregulowana kwestia łączności urzędu Prezydenta z funkcją Naczelnego Wodza. Otóż art. 31 ustawy konstytucyjnej wprowadził zasadę *incompatibilias*, w myśl której Prezydent nie mógł piastować żadnego innego urzędu ani być posłem lub senatorem. Powodowało to, że Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych został wyłączony od możliwości faktycznego kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie wojny. Postulaty wprowadzenia zakazu łączenia tych dwóch funkcji były zgłaszane w senackiej komisji konstytucyjnej⁵⁶². Podstawowe pytanie, jakie wyłania się w świetle tej regulacji, dotyczy kwestii, czy Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych mógł kierować i dowodzić siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Odpowiedzi na to pytanie nie daje nam ustawa konstytucyjna. Jednak analiza materiału normatywnego rangi ustawowej pozwala jednoznacznie stwierdzić, że Prezydent również w czasie pokoju nie mógł kierować siłami zbrojnymi i został wyłączony od faktycznego dowodzenia nimi. W myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP w gestii Ministra Obrony Narodowej leżało dowodzenie siłami zbrojnymi, ale poprzez Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. W 1995 roku na skutek uchwalenia ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej przyjęto, że Szef Sztabu Generalnego WP dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej siłami zbrojnymi w czasie pokoju (art. 6 ust. 1). Należy zaznaczyć, że posiadane przez Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych uprawnienia nominacyjne odnośnie do tych stanowisk nie zapewniały mu takiego wpływu na ich mianowanie, aby można było stwierdzić, że ma głos decydujący w tym zakresie. Uprawnienia te były ograniczone z uwagi na konstytucyjne wymogi współdziałania z Radą Ministrów, takie jak kontrasygnata czy konieczność wniosku Ministra Obrony Narodowej.

⁵⁶¹ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 199.

⁵⁶² D. Górecki, *Uwagi o sposobie regulacji zagadnienia sił zbrojnych w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prace Komisji...*, op. cit., s. 187 i n.; L. Kozioł, Z. Witkowski, *Zagadnienia obronności...*, op. cit., s. 111 i n.

Akty podkonstytucyjne przywidywały również kompetencje kreacyjne Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych, jednak na wstępie należy podkreślić, że ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP pozostawała w sprzeczności z Małą Konstytucją w przepisie dotyczącym kompetencji nominacyjnych Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. W myśl art. 5 pkt 1 tej ustawy Prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianował i zwalniał Szefa Sztabu Generalnego. Jak wiemy, Konstytucja stanowiła, że „Prezydent w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego”. Niestety, ustawodawca nie znowelizował postanowień ustawy w celu jej pogodzenia z postanowieniami Konstytucji i taki stan prawny utrzymywał się przez cały okres obowiązywania ustawy zasadniczej z 1992 roku. Pozostałe kompetencje nominacyjne Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych na gruncie omawianej ustawy sprowadzały się do mianowania na wniosek Ministra Obrony Narodowej na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów. Prezydent mianował również na stopień Marszałka Polski oficera posiadającego stopień generała (admirala) za wyjątkowe zasługi dla sił zbrojnych. Pozostałe uprawnienia kreacyjne sprowadzały się do mianowania i zwalniania, także na wniosek Ministra Obrony Narodowej, dowódców okręgów i rodzajów sił zbrojnych.

Pozostałe uprawnienia z tytułu najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi określone przez ustawodawcę odnosiły się do różnych płaszczyzn działalności sił zbrojnych. Analiza ustaw wojskowych pozwala na zakreslenie katalogu uprawnień Prezydenta, w skład którego wchodziło: określanie na wniosek Ministra Obrony Narodowej głównych kierunków rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowania do obrony państwa, nadawanie sztandaru jednostce wojskowej na wniosek Ministra Obrony Narodowej⁵⁶³ (co zdaniem Jerzego Ciapały stanowiło czytelną reminiscencję danych uprawnień monarszych⁵⁶⁴), a także decydowanie na wniosek sądu honorowego o pozbawieniu posiadanego stopnia w stosunku do oficerów w stopniach generałów i admirałów. Ponadto Prezydent wydawał decyzję na wniosek Prezesa Rady Ministrów o użyciu oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych, gdy użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające⁵⁶⁵. Do wydania takiej decyzji konieczne było spełnienie dwóch przesłanek, tj. musiało nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa publicznego lub niebezpieczne zakłócenie porządku publicznego oraz użyte

⁵⁶³ Ustawa z 19 lutego 1993 roku o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1993, nr 34, poz. 154).

⁵⁶⁴ J. Ciapała, *Status ustrojowy Prezydenta jako głowy państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, z. 2, s. 25.

⁵⁶⁵ Artykuł 18 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179). Zob. *Prawo policyjne. Tom 1 (Komentarz)*, red. S. Sagan, Katowice 1992, s. 38; T. Hanausek, *Ustawa o policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 51 i n.

uzbrojone oddziały i pododdziały Policji okazały się niewystarczające. Kwestia oceny, czy miało miejsce wypełnienie tych przesłanek, leżała w gestii Rady Ministrów, która wówczas przysyłała wnioski do Prezydenta. Należy przyjąć, że Prezydent był związany wnioskiem Rady Ministrów. Odmienne interpretacja byłaby sprzeczna z konstrukcją ustrojową kontrasygnaty. Po wydaniu decyzji przez Prezydenta Ministrowie Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych zarządzali użycie sił zbrojnych⁵⁶⁶. Prezydent określał również szczegółowe zasady i tryb postępowania oraz organy właściwe do uznawania stopni wojskowych osobom, którym władze na uchodźctwie do 22 grudnia 1990 roku nadały stopnie wojskowe⁵⁶⁷. 15 maja 1992 roku Prezydent wypełnił ustawowy obowiązek, wydając stosowne zarządzenie, w myśl którego Minister Obrony Narodowej postanawiał o uznaniu stopni wojskowych. Jednak wnioski o uznanie stopni oficerskich porucznika oraz generałów i admirałów wraz z własną opinią minister przedstawiał Prezydentowi⁵⁶⁸.

W art. 28 ust. 2 ustawy konstytucyjnej Prezydent został zdefiniowany jako strażnik suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, którego wyposaża się w kompetencje konstytucyjne w zakresie bezpieczeństwa państwa w celu skutecznego wypełniania powierzonych mu funkcji. Jak wcześniej ustalono, ogólne kierownictwo Prezydent realizował poprzez kompetencje mające bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo państwa. Do katalogu tych kompetencji należy postanawianie o stanie wojny. Jednak była to kompetencja zastępcza, gdyż w pierwszej kolejności Mała Konstytucja przyznawała to uprawnienie Sejmowi. Mała Konstytucja inkorporowała w identycznym brzmieniu z poprzedniej ustawy zasadniczej przepis dotyczący wprowadzenia stanu wojny („Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Rzeczypospolitą Polską albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji, a gdy Sejm nie obraduje, o stanie wojny postanawia Prezydent”). Ze względu na przyjęcie w ustawie konstytucyjnej z 1992 roku zasady permanencji (art. 9 ust. 1) należy uznać, że kompetencja ta głowie państwa przysługiwała w czasie między kolejnymi posiedzeniami Sejmu. Postanowienie o stanie wojny wydane przez Prezy-

⁵⁶⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 marca 1991 roku w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki (Dz.U. 1991, nr 26, poz. 104).

⁵⁶⁷ Artykuł 11 ustawy z 25 października 1991 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1991, nr 113, poz. 491).

⁵⁶⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 maja 1992 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu postępowania oraz organów właściwych do uznawania stopni wojskowych (Dz.U. 1992, nr 43, poz. 188).

denta wymagało rządowej kontrasygnaty. Odnosząc się do art. 35 ust. 3, w myśl którego „Prezydent na okres wojny [...]” mianował Naczelnego Wodza, należy rozumieć, że nie tyle konieczne było ogłoszenie stanu wojny przez Sejm, aby Prezydent mógł powołać Naczelnego Wodza, ile rozpoczęcie działań zbrojnych przeciwko RP. W przypadku, gdyby Sejm nie obradował, Prezydent jednocześnie mógłby wydać postanowienie o stanie wojny oraz nominację Naczelnego Wodza. Podobnie jak w noweli kwietniowej warunki, skutki prawne oraz tryb wprowadzenia miała określić stosowna ustawa. Niestety, przez cały okres obowiązywania ustawy zasadniczej z 1992 roku ustawodawca nie wywiązał się z realizacji tego nakazu konstytucyjnego i nie uchwalił takiej ustawy, co stanowiło wymowny brak poszanowania dla postanowień konstytucyjnych.

W mojej opinii na gruncie Małej Konstytucji sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie bezpieczeństwa państwa wyrażało się nade wszystko poprzez decydowanie o zmianie zasad funkcjonowania państwa, czyli wprowadzenie stanu wojennego oraz wyjątkowego. Zarówno stan wojenny, jak i wyjątkowy zostały uregulowane na podstawie rozwiązań przyjętych w noweli kwietniowej. Zgodnie z systematyką ustawy zasadniczej jako pierwszy został uregulowany stan wojenny (art. 36). Podobnie jak w noweli kwietniowej Prezydent został wyposażony w prawo wprowadzenia stanu wojennego („W razie zagrożenia zewnętrznego Państwa Prezydent może wprowadzić stan wojenny”). Na pozór treść omawianego artykułu pozwala stwierdzić, że uprawnienia Prezydenta pozostają bez zmian w stosunku do uregulowań w noweli kwietniowej⁵⁶⁹. Jednak z uwagi na przyjętą w Małej Konstytucji konstrukcję ustrojową głowy państwa należy stwierdzić, że kompetencja ta była objęta wymogiem kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo Ministra Obrony Narodowej, który był naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Można przyjąć tezę, że kontrasygnaty pod aktem wprowadzenia stanu wojennego winien dokonać Prezes Rady Ministrów z uwagi na znaczące skutki tego stanu dla funkcjonowania państwa⁵⁷⁰. Obowiązek tzw. przedłożenia sprawy, a następnie kontrasygnowania aktu wprowadzającego stan wojenny stanowił istotną różnicę w stosunku do poprzednich uregulowań i wymuszał współpracę pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów.

Niewypełniona delegacja ustawodawcza wynikająca z art. 36 ust. 2 ustawy zasadniczej powodowała, że nadal obowiązywał dekret z 12 grudnia 1981 roku

⁵⁶⁹ Tak też stwierdzał Waldemar J. Wołpiuk, „Nie zmieniły się uprawnienia prezydenta w przedmiocie wprowadzenia stanu wojennego”. Zob. W.J. Wołpiuk, *Uprawnienia...*, *op. cit.*, s. 195.

⁵⁷⁰ Taka interpretacja jest akceptowana w literaturze przedmiotu. Zdaniem Zdzisława Jarosza należy uznać za dopuszczalną sytuację, w której Prezes Rady Ministrów kontrasygnowałby akty kwalifikowanej w danej sytuacji jako „donioślejsze”, nawet jeśli w danej sprawie właściwy byłby określony minister. Z. Jarosz, *Prawne i praktyczne problemy kontrasygnaty*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, z. 1, s. 239.

o stanie wojennym⁵⁷¹. W myśl jego postanowień wprowadzenie stanu wojennego następowało w drodze zarządzenia Prezydenta, które miało określać „terytorium, datę i wzgląd, na który stan wojenny został wprowadzony”. Warto zauważyć, że w myśl postanowień Małej Konstytucji Prezydent mógł wprowadzić stan wojenny wyłącznie w razie zagrożenia zewnętrznego państwa. Z kolei postanowienia dekretu szły znacznie dalej, wprowadzając dwie przesłanki stanu wojennego (względ na obronność w razie niebezpieczeństwa naruszenia suwerenności i niepodległości, względ na bezpieczeństwo państwa w razie poważnego narażenia lub naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego w kraju), co wykraczało poza postanowienia ustawy zasadniczej. Ustrojodawca zdecydował, że stan wojenny może być wprowadzony wyłącznie ze względu na zewnętrzne zagrożenie państwa. Zdaniem Waldemara J. Wołpiuka jest to termin niejednoznaczny i w dodatku wprowadzający zakłócenie w przyjętej na gruncie Małej Konstytucji terminologii, która dotyczy bezpieczeństwa państwa, nie zaś zagrożenia państwa⁵⁷². Zagrożenie wewnętrzne państwa jest pojęciem bardzo pojemnym, może sugerować różne stany i postacie tego stanu⁵⁷³. Z kolei Lech Mażewski uważał, że możliwe było „wprowadzenie stanu wojennego nie tylko w momencie zagrożenia państwa obcą przemocą, ale również z powodu zaistnienia innego rodzaju zagrożenia zewnętrznego wynikłego z użycia (lub groźby użycia) niemilitarnych metod presji, np. bojkotu gospodarczego, odmowy udzielenia kredytów, groźby zerwania istotnych dla państwa umów”⁵⁷⁴. Moim zdaniem ustrojodawca celowo nie wprowadził do ustawy zasadniczej katalogu (czy też definicji) zagrożeń zewnętrznych państwa, gdyż określenie z góry wszelkich zagrożeń zewnętrznych byłoby niezwykle trudne i dlatego też pozostawiał to zagadnienie do rozstrzygnięcia praktyce. Użyte w ustawie konstytucyjnej sformułowanie „zagrożenie zewnętrzne państwa” pozwala przyjąć, że będzie to stan lub sytuacja, która państwu zagraża i pochodzi spoza jego granic. Dlatego też mogły to być zagrożenia natury militarnej, politycznej czy też gospodarczej. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż pozostawiało swobodę oceny, czy dane działanie lub sytuacja powodowały zagrożenie dla państwa. Przy czym – jak wskazuje Paweł Sarnecki – nie każde zagrożenie tego typu winno skutkować wprowadzeniem stanu wojennego. W jego opinii Prezydent winien wykorzystać tę kompetencję dopiero wówczas, gdy Rada Mini-

⁵⁷¹ „Art. 36. 2. Organizację władz Państwa na czas stanu wojennego i inne skutki prawne wprowadzenia stanu wojennego określa ustawa”. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; T. Mołdawa, *Konstytucje Polskie 1918–2008*, Warszawa 2008, s. 404.

⁵⁷² W.J. Wołpiuk, *Uprawnienia...*, op. cit., s. 195.

⁵⁷³ *Ibidem*.

⁵⁷⁴ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 219.

strów nie jest w stanie – wykonując swe zadania z art. 52 ust. 2 pkt 8 – „zapewnić” bezpieczeństwa zewnętrznego przez wykorzystanie wszystkich przysługujących jej możliwości⁵⁷⁵. Jednak w myśl art. 46 to właśnie Prezes Rady Ministrów albo Minister Obrony Narodowej „przedkładali sprawę” Prezydentowi, czyli w zasadzie decyzja w przedmiocie wprowadzenia stanu wojennego leżała po stronie rządowej. Prezydent, który uważał, że zagrożenie zewnętrzne miało miejsce, mógł jedynie nakłaniać te osoby do przedłożenia sprawy. Wydaje się, że Prezydent bardziej mógł zablokować wprowadzenie stanu wojennego poprzez zaniechanie bądź zwlekanie z wydaniem aktu pomimo „przedłożenia” sprawy przez ministra. Jednak to właśnie przez taką konstrukcję instytucji kontrasygnaty podstawowa rola w dziedzinie stanów nadzwyczajnych przeniesiona została z Prezydenta na Radę Ministrów. W pełni podzielam stanowisko Krzysztofa Prokopa, który eksponuje niekonsekwencję ustrojodawcy. W jego opinii Mała Konstytucja w jednym przypadku żądała oprócz „przedłożenia sprawy” również „wniosku” (np. mianowanie i zwalnianie zastępców Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych), zaś w drugiej, o wiele poważniejszej sytuacji, jaką było wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, nie przewidywała takiego wniosku⁵⁷⁶.

Konstytucja również nie określała ograniczeń czasowych obowiązywania stanu wojennego. Można przyjąć, że stan wojenny mógł być wprowadzony na czas nieokreślony. W myśl postanowień Konstytucji Prezydent mógł wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium państwa, przy czym pozostawał biernym wykonawcą wniosków („przedłożenia sprawy”) Rady Ministrów. Z uwagi na fakt, że ustawa zasadnicza milczała na temat zniesienia stanu wojennego, należy przyjąć analogiczną procedurę jak dla jego wprowadzenia. Warto także odnotować, że Prezydent ze względu na zewnętrzne zagrożenie państwa mógł ogłosić częściową lub powszechną mobilizację (art. 36 ust. 1 *in fine*), oczywiście zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 46.

W myśl postanowień art. 36 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 1992 roku organizację władz państwa na czas stanu wojennego i inne skutki prawne wprowadzenia stanu wojennego określała ustawa. Zdaniem Michała Brzezińskiego „ustawowe odesłanie sugerowało, że dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. został potraktowany jako akt nieobowiązujący lub nienadający się do zastosowania. Poza jego pominięciem, świadczył o tym fakt odesłania do ustawy o stanie wojennym”⁵⁷⁷. Nie był to jednak pogląd trafny, gdyż Konstytucja wobec przepisów

⁵⁷⁵ P. Sarnecki, *Komentarz art. 36 [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 1997, s. 2.

⁵⁷⁶ K. Prokop, *Stan wojenny i stany wyjątkowy w Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2006, nr 4, s. 61.

⁵⁷⁷ M. Brzeziński, *Stany..., op. cit.*, s. 163

z 1981 roku nie przewidywała żadnych dyspozycji o skutku derogacyjnym. Z kolei Krzysztof Prokop uznał, że „takie odwołanie należy uznać za nieporozumienie.” Jego zdaniem to do aktu rangi konstytucyjnej należy zawieszenie przepisów konstytucji⁵⁷⁸. Jednak ustawodawca nie wywiązał się z realizacji tego nakazu konstytucyjnego i nie uchwalił takiej ustawy, co powodowało, że nadal obowiązywał dekret o stanie wojennym z 1981 roku, który był sprzeczny z postanowieniami ustawy zasadniczej, a część aktu uległa derogacji z dniem wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej.

Jako drugi został uregulowany w Konstytucji stan wyjątkowy, który mógł być wprowadzony podobnie jak w poprzednich uregulowaniach również przez Prezydenta, który mógł go wprowadzić na czas określony, jednak nie dłuższy niż trzy miesiące, na części lub całym terytorium państwa. Analiza postanowień Małej Konstytucji powoduje konieczność stwierdzenia, że podobnie jak przy innych kompetencjach Prezydenta, także i tutaj Prezydent zobowiązany był do działania niejako na wniosek Rady Ministrów z uwagi na art. 46 Konstytucji. W myśl jego postanowień wprowadzenie stanu wyjątkowego sprowadzało się do kilku etapów: przygotowania projektu zarządzenia stanu wyjątkowego w Urzędzie Rady Ministrów (określającego czas trwania oraz terytorium obowiązywania stanu wyjątkowego), przedłożenia tego projektu Prezydentowi, podjęcia przez Prezydenta decyzji o jego wydaniu, a następnie złożenia na nim podpisu przez członka rządu. Z uwagi na doniosłość sprawy uzasadnione będzie przyjęcie Prezesa Rady Ministrów jako właściwego kontrasygnatariusza⁵⁷⁹. Na tej podstawie należy stwierdzić, że ogólne kierownictwo Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa państwa zostało bardzo ograniczone w stosunku do poprzednich uregulowań. Słusznie zwrócił uwagę Paweł Sarnecki, iż tym razem uprawnienia rządu stanowiły granicę dla władczej aktywności głowy państwa⁵⁸⁰. Taką regulację należy ocenić negatywnie, ponieważ w sposób oczywisty wywoływałaby potencjalne konflikty polityczne na linii Prezydent–Rada Ministrów.

Stan wyjątkowy mógł być wprowadzony w razie zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa lub w razie klęski żywiołowej. Zdaniem Pawła Sarneckiego „bezpieczeństwo wewnętrzne to porządek i spokój w miejscach publicznych, eliminowanie przestępczości i innych patologicznych zjawisk społecznych, eliminowanie zamachów na wszelkie dobra obywatelskie, funkcjonowanie bez przeszkód wszelkich instytucji publicznych, możliwość niezakłóconego korzysta-

⁵⁷⁸ K. Prokop, *Stan wojenny...*, op. cit., s. 62.

⁵⁷⁹ Tak też W.J. Wołpiuk, *Uprawnienia...*, op. cit., s. 197.

⁵⁸⁰ P. Sarnecki, *Komentarz art. 37 [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 1997, s. 1.

nia z praw obywatelskich w ich ustawowych ramach”⁵⁸¹. Jednak w poprzednich uregulowaniach czynnikiem decydującym o tym, czy miało miejsce takie zagrożenie, był Prezydent, a teraz Rada Ministrów. Za sprawą stworzonej konstrukcji kontrasygnaty Prezydent mógł nieformalnie zabiegać o „przedłożenie sprawy” w celu wprowadzenia stanu wyjątkowego, jednak bardziej przekonujące jest założenie, w myśl którego Prezydent mógłby się stać czynnikiem blokującym. W szczególności gdyby wprowadzenie stanu wyjątkowego znalazło się w obrębie konfliktów politycznych.

Zmianie uległ również mechanizm przedłużenia stanu wyjątkowego („Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz na okres nie dłuższy niż 3 miesiące za zgodą Sejmu”). Zmiana pozycji ustrojowej głowy państwa oraz usunięcie Senatu z procedury przedłużenia stanu wyjątkowego powodowało to, że przedłużenie zależało od Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów oraz Sejmu. Takie rozwiązanie było w literaturze przedmiotu negatywnie oceniane. W szczególności zwracano uwagę, że jego celem nie było zapewnienie kontroli nad praworządnością stanu wyjątkowego, lecz uniemożliwienie jego przedłużenia⁵⁸². W odniesieniu do poprzednich uregulowań zmniejszenie uprawnień Prezydenta odnosiło się także do zakazu rozwiązania Sejmu w czasie trwania stanu wyjątkowego. Wynikało to z postanowień Konstytucji, gdyż art. 37 ust. 2 stanowił, że „Sejm nie może być rozwiązany [...], dlatego należy przyjąć, że zakaz rozwiązania odnosił się zarówno do sejmowej uchwały, jak i do Prezydenta”⁵⁸³. Przepisy poprzedniej konstytucji dopuszczały możliwość rozwiązania Sejmu również w czasie trwania stanu wyjątkowego.

W art. 37 ust. 4 mówiło się, że „szczegółowe warunki, skutki prawne oraz tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego określa ustawa”. Z uwagi na fakt, że ustawa konstytucyjna z 1992 roku nie zawierała klauzul derogacyjnych wobec ustawy o stanie wyjątkowym z 1983 roku, zasadne jest przyjęcie, że nadal obowiązywała. Potwierdzeniem tego jest nowelizacja tejże ustawy z 18 lipca 1997 roku⁵⁸⁴. Na gruncie tej ustawy Prezydent mógł wprowadzić stan wyjątkowy z własnej inicjatywy, jednak również takie postanowienie podlegało kontrasygnacie. Prezydent zobligowany był do niezwłocznego przesłania zarządzenia w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów, który, przypomnijmy, „przedkładał sprawę” Prezydentowi i następnie kontrasygnował zarządzenie. W odniesieniu do znie-

⁵⁸¹ *Ibidem*.

⁵⁸² Por. M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 164.

⁵⁸³ Prezydent mógł rozwiązać Sejm w trzech przypadkach określonych w art. 21 ust. 4, art. 62 oraz art. 66 ust. 5 ustawy konstytucyjnej.

⁵⁸⁴ Ustawa z 18 lipca 1997 roku o zmianie ustawy o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1997, nr 81, poz. 512).

sienia stanu wyjątkowego ustawa zasadnicza milczała, dlatego zasadne wydaje się przyjęcie analogicznego trybu jak wobec ogłoszenia tego stanu. Jednak ustawa wyposażała Prezydenta w prawo zniesienia stanu wyjątkowego przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustały okoliczności będące przyczyną jego wprowadzenia.

Wspomniana nowelizacja z 1997 roku nałożyła na Prezydenta obowiązek określenia w zarządzeniu wprowadzającym stan wyjątkowy względów wprowadzenia stanu wyjątkowego, okresu, na który stan ten został wprowadzony, terytorium, na którym stan wyjątkowy obowiązuje, a także zakresu, w jakim ustawa o stanie wyjątkowym będzie miała zastosowanie. Analiza ustawy pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca powtórzył art. 2 ust. 2 nowelizowanej ustawy z jednym wyjątkiem dotyczącym nowego obowiązku Prezydenta polegającego na wskazaniu zakresu, w jakim ustawa o stanie wyjątkowym ma obowiązywać. Innymi słowy, miał obowiązek podać w zarządzeniu, jakie środki nadzwyczajne mogą zostać użyte w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego. Zdaniem Lecha Mażewskiego „gdyby Prezydent w swoim zarządzeniu w ogóle zrezygnował ze stosowania w okresie stanu wyjątkowego zawieszenia praw obywatelskich, co było możliwe, to pod nazwą stanu wyjątkowego mielibyśmy do czynienia ze współczesną instytucją reagowania kryzysowego”⁵⁸⁵. Zdaniem Michała Brzezińskiego dobór środków nadzwyczajnych zależał od Prezydenta, co można odczytywać jako wzmocnienie pozycji tego organu⁵⁸⁶. Moim zdaniem nie należy tego odczytywać jako realne wzmocnienie pozycji głowy państwa, gdyż jak wcześniej ustalono, zarządzenie takie byłoby przygotowywane w Urzędzie Rady Ministrów, dlatego też dobór środków pozostawał w rękach Prezesa Rady Ministrów, który przedstawiał zarządzenie Prezydentowi oraz je kontrasygnował.

W myśl postanowień Małej Konstytucji z 1992 roku organem doradczym w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego zagrożenia państwa była Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Jak twierdzono w toku obrad sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, RBN będzie płaszczyzną współdziałania organów egzekutywy i legislatury oraz stanowić będzie zasadniczy czynnik oddziaływania zwierzchnika sił zbrojnych na Radę Ministrów⁵⁸⁷. Inicjatywa powołania RBN i jej umieszczenia w konstytucji wyszła z Kancelarii Prezydenta. Projektodawca, uzasadniając swój projekt, napisał: „propozycja uchwalenia artykułu o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego to zasugerowanie ważności problematyki obronności i likwidacja wywodzącego się z PRL Komitetu Obrony Kraju. Uchwalona niedawno gruntowna nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP

⁵⁸⁵ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 223.

⁵⁸⁶ M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 160.

⁵⁸⁷ Zob. Sprawozdanie scenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu I kadencji w dniach 15, 16, 17 października 1992 r., ł. 98 i n.

określa skład i kompetencje organu właściwego w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Nazwa tego organu – KOK – może być zmieniona tylko ustawą konstytucyjną. Proponowana treść artykułu 9 tego projektu odpowiada takiej potrzebie⁵⁸⁸.

RBN była organem konsultacyjnym Prezydenta i nie posiadała żadnych kompetencji władczych⁵⁸⁹. Pod rządami Małej Konstytucji Prezydentowi nie udało się sformułować składu RBN. Na niemożność powołania Rady składało się kilka czynników, m.in. brak praktyki konstytucyjnej w zakresie funkcjonowania Rady, brak aktów wykonawczych dotyczących kształtu i organizacji Rady, ale przede wszystkim udzielanie odmów uczestnictwa w Radzie przez osoby tożsame z życiem politycznym. Na przykład Kazimierz Dziewanowski stwierdzał, że „nie jest mianowicie jasne ani jaki miałby być tryb jej pracy, ani ewentualne uprawnienia, sposób ogłaszania propozycji lub decyzji, metoda osiągania porozumienia czy też zaznaczania przez poszczególnych członów powstających rozbieżności – gdyby takie powstały. Nie zostało wyjaśnione, w jakim stopniu inicjator byłby zobligowany do brania pod uwagę propozycji rady, czy rada miałaby w przypadku powstania różnic, prawo przedstawienia ich opinii publicznej – czy też jedynym środkiem obronnym byłaby dla niej możliwość podania się do dymisji. Pytań jest wiele, a odpowiedzi na razie nie ma. Wiadomo tylko, że inicjatywa jest montowana bardzo pośpiesznie”⁵⁹⁰.

Należy również zaznaczyć, że ustawa konstytucyjna dekonstytucjonalizowała KOK. Wbrew intencji projektodawcy artykułu o RBN Komitet Obrony Kraju nadal na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP w niezmienionej formule pozostawał organem państwowym właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa, a Prezydent w dalszym ciągu pozostawał przewodniczącym Komitetu, kierując jego pracami i wydając zarządzenia w sprawach należących do zakresu działania Komitetu. Analiza materiału normatywnego pozwala przyjąć, że kompetencje KOK w okresie obowiązywania Małej Konstytucji pozostały bez zmian. Zdaniem Agnieszki Gogolewskiej „funkcjonowanie przy najwyższym urzędzie w państwie organu takiego jak KOK, o szerokich uprawnieniach w sferze obronności, nie mającego żadnego oparcia w ustawie zasadniczej,

⁵⁸⁸ Cyt. za: M. Kallas, *Mała Konstytucja*, Warszawa 1993, s. 81.

⁵⁸⁹ Jeszcze przed uchwaleniem Małej Konstytucji trwały prace komisji konstytucyjnej Senatu, gdzie zgłaszano propozycje konstytucyjnych uprawnień RBN idących w kierunku ustanowienia Rady jako organu decyzyjnego w sprawach bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju i na wypadek wojny. Rada na czas wojny lub stanu wojennego miała się przekształcać w Radę Obrony Państwa. Szerzej na temat propozycji konstytucyjnych uprawnień RBN w Małej Konstytucji pisze: M. Gąska, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002, s. 68 i n.

⁵⁹⁰ Zob. K. Dziewanowski, *Dlaczego nie wszedłem do Rady*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 143 (http://archiwum.rp.pl/artukul/96197_Dlaczego_nie_wszedlem_do_Rady.html).

stanowi wymowny przykład braku poszanowania dla konstytucyjnych zapisów i dla instytucji państwowych⁵⁹¹. KOK nadal w zgodzie z ustaleniami Rady Ministrów rozpatrywał główne zagadnienia dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa, ustalał założenia organizacyjne sił zbrojnych, obrony cywilnej i jednostek zmilitaryzowanych oraz zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony wykonywane przez ministrów, wojewodów i naczelników gmin, podmioty gospodarcze i inne jednostki społeczne, a także koordynował, nadzorował i kontrolował wykonywanie tych zadań. Dla przypomnienia dodajmy, że KOK samodzielnie występował z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji, podjęcia postanowienia o stanie wojny, a także sprawował funkcję administratora stanu wojennego oraz wyjątkowego.

Wejście w życie Małej Konstytucji nie wpłynęło bezpośrednio na moc obowiązującą zarządzenia Prezydenta z 13 grudnia 1991 roku w sprawie składu oraz zasad i trybu działania KOK i nadal formalnie w jego skład wchodził wiryliści, w tym Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu. Jak słusznie stwierdził Waldemar J. Wołpiuk, „naczelną zasada podziału władzy, jaką kieruje się ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku, czyni udział przedstawicieli parlamentu bardzo dyskusyjnym, zwłaszcza ze względu funkcji kontrolnych Sejmu wobec rządu”⁵⁹². Zdaniem Pawła Sarneckiego taki skład Komitetu czynił z niego organ łączący przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, co mogło być usprawiedliwione tylko tą okolicznością, że sprawy polityki obronnej państwa miały szczególnie wymiar⁵⁹³. Podkreślając, że taki skład KOK ustalono, gdy zasada podziału władzy nie znajdowała się jeszcze wśród wyraźnie wymienionych zasad konstytucyjnych⁵⁹⁴, warto wskazać również, że korespondująca zasada podziału władzy z konstytucyjną zasadą niepołączalności mandatu poselskiego czy senatorskiego z niektórymi stanowiskami w państwie nie obejmowała członka RBN.

W okresie obowiązywania Małej Konstytucji KOK, któremu przewodniczył Prezydent, utrzymał swoją ustawową funkcję i wykonywał swoje zadania przy pomocy BBN, którego organizacja wewnętrzna określona była nadal zarządzeniem Prezydenta z 2 kwietnia 1992 roku. Dopiero w 1996 roku organizacja BBN oraz zakres działania jego komórek organizacyjnych zostały zmienione przez Prezydenta zarządzeniem z 24 maja 1996 roku⁵⁹⁵. Nową strukturę organizacyjną

⁵⁹¹ A. Gogolewska, *Problemy cywilnej kontroli nad wojskiem w świetle zmian w ustawodawstwie polskim po 1989 r.*, „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 1 (XLIX), s. 76.

⁵⁹² W.J. Wołpiuk, *Uprawnienia...*, op. cit., s. 198.

⁵⁹³ P. Sarnecki, *W sprawie pozycji Komitetu Obrony Kraju w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 67.

⁵⁹⁴ *Ibidem*.

⁵⁹⁵ Zarządzenie nr 52 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 maja 1996 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Biura określał Regulamin Biura stanowiący załącznik do zarządzenia Prezydenta. Regulamin składał się z pięciu rozdziałów (I – *Przepisy ogólne*, II – *Struktura organizacyjna*, III – *Zakres działania komórek organizacyjnych*, IV – *Zasady organizacji pracy w Biurze*, V – *Przepisy końcowe*). Na podstawie nowego regulaminu zmienił się skład kierownictwa, w skład którego wchodził: Szef Biura, Zastępca Szefa Biura, Dyrektor Generalny, Dyrektor Gabinetu Szefa Biura i dyrektorzy departamentów. Szef Biura odpowiadał za działalność urzędu przed Prezydentem. W razie nieobecności Szefa Biura zastępował go zastępca Szefa Biura. Do kontaktów ze środkami masowego przekazu uprawnione były osoby wchodzące w skład kierownictwa Biura oraz inne osoby imiennie upoważnione przez kierownictwo.

Zadania Biura pozostały bez zmian i koncentrowały się na organizacji i zapewnianiu realizacji zadań należących do właściwości KOK oraz powierzonych Sekretarzowi tego Komitetu, a także wykonywaniu zadań związanych ze sprawowaniem przez Prezydenta ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP. Zadania te realizowane były przy pomocy następujących komórek organizacyjnych Biura: Gabinet Szefa Biura, Departament Gotowości Obronnej, Departament Analiz Strategicznych, Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Zespół Obsługi Techniczno-Finansowej.

Gabinet Szefa Biura organizacyjnie zabezpieczał pracę Szefa Biura, obsługiwał merytorycznie udział Szefa Biura w naradach i spotkaniach, obsługiwał posiedzenia KOK oraz prowadził obsługę prawną Biura. Departament Gotowości Obronnej powołany został do tworzenia warunków do sprawnego uruchamiania i realizacji procesu podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania przez Prezydenta obroną państwa w okresie wojny. Do najważniejszych zadań tego departamentu należało: przygotowywanie założeń organizacyjno-merytorycznych procesu podwyższania gotowości obronnej państwa i wojennego systemu kierowania, przygotowanie założeń funkcjonowania oraz uruchomienia Stanowiska Kierowania Prezydenta RP (w przypadku wystąpienia zagrożeń zewnętrznych lub wewnętrznych państwa), a także sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez wojewodów zadań obronnych oraz kontrola nad działalnością sekretariatów wojewódzkich komitetów obrony. Departament Analiz Strategicznych zajmował się: gromadzeniem i analizowaniem informacji o sytuacji politycznej i militarnej na arenie międzynarodowej, monitorowaniem głównych tendencji polityki militarnej na świecie, a na ich podstawie opracowywaniem prognoz zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Z kolei Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego gromadził i analizował informacje o stanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a na ich podstawie wypracowywał metody usuwania i zmniejszania zagrożeń bezpieczeństwa

wewnętrznego państwa. Zespół Obsługi Techniczno-Finansowej odpowiadał za organizacyjno-techniczne zabezpieczenie obiegu informacji w Biurze, opracowywanie projektu budżetu Biura oraz zapewnienie ochrony systemu informacyjnego i łączności Biura. Zarządzenie z 24 maja 1996 roku nie tylko zmieniło organizację Biura, ale także po raz pierwszy w regulaminie określono, że liczbę etatów, strukturę stanowisk oraz budżet roczny ustalał będzie Szef Biura w porozumieniu z Szefem Kancelarii Prezydenta. Również kwestie kontaktu z mediami oraz zastępstwa Szefa Biura w razie jego nieobecności po raz pierwszy pojawiły się w regulaminie Biura.

Następna modyfikacja struktury organizacyjnej BBN została dokonana na podstawie zarządzenia Prezydenta z 3 marca 1997 roku⁵⁹⁶. W regulaminie stanowiącym załącznik do zarządzenia Prezydenta przyjęto następującą organizację Biura:

- Gabinet Szefa Biura,
- Departament Integracji z NATO,
- Departament Analiz Zagrożeń, a w nim Zespół Analiz Zagrożeń Zewnętrznych i Zespół Analiz Zagrożeń Wewnętrznych,
- Departament Zwierzchnictwa Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi,
- Departament Obsługi KOK i RBN.

Departament Integracji z NATO powołany został w celu monitorowania przebiegu prac przystosowania Sił Zbrojnych RP do członkostwa w NATO, adaptacji polskich przepisów prawa do wymogów członkostwa w NATO oraz dostosowania struktur administracji do potrzeb integracji z NATO. Departament Analiz Zagrożeń realizował zadania związane z obserwowaniem wydarzeń i tendencji w polityce międzynarodowej oraz w kraju pod kątem ich konsekwencji dla bezpieczeństwa i interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Departament Zwierzchnictwa Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi gromadził informacje i formułował oceny dotyczące funkcjonowania poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, opracowywał koncepcje rozwoju sił zbrojnych oraz przygotowywał założenia wojennego systemu kierowania państwem. Zadania Departamentu Obsługi KOK i RBN sprowadzały się do obsługi merytorycznej i organizacyjnej tych organów.

W okresie obowiązywania ustawy zasadniczej z 1992 roku *contra legem* instytucja kontrasygnaty w ogólne nie weszła w życie. Jak ustaliła Anna Rakowska, „akty prawne Prezydenta nie były kontrasygnowane, mimo istnienia takiego wymogu, a praktyka ta nie spotkała się ze sprzeciwem ani podmiotów uprawnionych do kontrasygnowania, czyli premiera i ministrów, ani też z reakcją organów kompetentnych do kontroli ważności aktów Prezydenta i orzekania o konsekwencjach

⁵⁹⁶ Zarządzenie nr 5 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 3 marca 1997 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

ich nieważności”⁵⁹⁷. Oznaczało to, że Premier i członkowie Rady Ministrów w zasadzie pozostawiali wyłączeni od udziału w powstawaniu kontrasygnowanego aktu Prezydenta. W związku z tym praktyka ustrojowa w sposób oczywisty różniła się z unormowaniami normatywnymi ujętymi w Konstytucji z 1992 roku. W konsekwencji instytucję kontrasygnaty przewidzianą w ustawie zasadniczej należy uznać za fasadową, co w znacznej mierze rzutowało na realizację kompetencji Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi.

Analiza literatury przedmiotu wskazuje, że również w odniesieniu do realizacji uprawnień Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi praktyka ustrojowa w okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 1992 roku okazała się zasadniczo odmienna od rzeczywistości normatywnej, czego skutkiem była nieprecyzyjność przepisów konstytucyjnych, zaniechanie kontrasygnowania aktów głowy państwa, a także niski poziom kultury politycznej. Znamiennym przykładem było wykreowanie tzw. resortów prezydenckich. Konstytucyjny wymóg opiniowania przez Prezydenta kandydatów na stanowiska Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Spraw Zagranicznych w zestawieniu z art. 68 ust. 2 Konstytucji był przez głowę państwa interpretowany niezgodnie z ustawą zasadniczą. Mianowicie Prezydent uprawnionych do opiniowania kandydatów doprowadził do sytuacji, że nominacja pozostawała w jego wyłącznej gestii. Egzemplifikacją tego było mianowanie na czele tych trzech resortów siłowych kandydatów lansowanych przez Prezydenta w trakcie pierwszego koalicyjnego gabinetu SLD-PSL Waldemara Pawlaka, jak również w okresie gabinetu kreowanego przez Józefa Oleksego.

Prezydent Wałęsa w sprawach z zakresu sił zbrojnych wykazywał się sporą aktywnością, co miało na celu wzmocnienie jego pozycji jako zwierzchnika sił zbrojnych. Jedną z takich inicjatyw był prezydencki projekt z 1993 roku przekształcenia Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w podporządkowaną Prezydentowi Gwardię Narodową. Z kolei rok później Prezydent przesłał do Sejmu projekt ustawy o kompetencjach organów państwowych w systemie obronnym RP. W myśl postanowień projektu Prezydent miał sprawować zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem Szefa Sztabu Generalnego WP podległego Ministrowi Obrony Narodowej tylko w dziedzinie polityczno-administracyjnej, czego konsekwencją byłaby utrata wpływu na wojsko przez członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za sprawy obrony narodowej. Ponadto projekt zakładał: nowelizację Małej Konstytucji w celu określenia struktur nadzoru polityczno-wojskowego w państwie, zdefiniowanie nowych kompetencji KOK oraz określenie rozszerzonej funkcji

⁵⁹⁷ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 181.

zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi, a także sprecyzowanie uprawnień Rady Ministrów w zakresie kierownictwa polityką obronną⁵⁹⁸.

W 1995 roku Prezydent wyraźnie zaznaczył swoje stanowisko wobec sporu o przyjęcie w Polsce modelu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Zdaniem Lecha Wałęsy konieczne było zachowanie znacznej autonomii sił zbrojnych, co miało polegać na rozgraniczeniu funkcji Ministra Obrony Narodowej od wojskowych struktur dowodzenia, wprowadzeniu zasady „wojskiem powinni dowodzić wojskowi”, a także na ustawowym zagwarantowaniu Naczelnemu Wodzowi prawa kontaktowania się nie tylko z Ministrem Obrony Narodowej, ale również z głową państwa i parlamentem. Takie postulaty wywoływały ostry sprzeciw większości sejmowej i ostatecznie nie udało się znaleźć konsensusu, jednak przeprowadzona debata o cywilnej kontroli nad wojskiem w istotny sposób wpłynęła na określenie pozycji ustrojowej sił zbrojnych w przyszłej konstytucji. W rezultacie wojsko stało się przedmiotem gry politycznej trwającej przez cały okres kadencji Lecha Wałęsy. Przedsięwzięcia powzięte w okresie kadencji prezydenta Wałęsy miały na celu osobiste podporządkowanie sił zbrojnych głowie państwa. Próbował to zrealizować poprzez ograniczenie kompetencji Ministra Obrony Narodowej względem Szefa Sztabu Generalnego WP, gdzie zadania tego pierwszego winny się ograniczać do administrowania wojskiem. Jerzy Zalewski upatrywał w postępowaniu Wałęsy redukującego konstytucyjną odpowiedzialność Ministra Obrony Narodowej tylko do roli administracyjnej analogię do radykalnego ograniczenia wpływu parlamentu i rządu na wojsko przez Józefa Piłsudskiego po zamachu majowym. Niewątpliwie odmienny styl prezydentury prezentował Aleksander Kwaśniewski, który współpracował z ówczesnym rządem Włodzimierza Cimoszewicza i trafnie odczytywał intencję ustrojodawcy w zakresie wzajemnych relacji organów egzekutywy w ujęciu ustawy konstytucyjnej z 1992 roku. Warto również odnotować, że po raz pierwszy zasadę cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi zawierał projekt nowej konstytucji zgłoszonej właśnie przez Kwaśniewskiego wiosną 1996 roku.

3. Podsumowanie

Konkludując, należy stwierdzić, że przyznane Prezydentowi kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi stanowiły koronny argument, że przyjęta koncepcja kontrasygnaty rozmiękała się z rzeczywistą pozycją ustrojową Prezydenta, co dobitnie zostało zweryfikowane przez praktykę konstytucyjną. Rozdzielenie kompetencji pomiędzy Prezydentem a rządem w sferze bez-

⁵⁹⁸ J. Zalewski, *Wojsko...*, *op. cit.*, s. 304.

pieczeństwa państwa zostało określone w sposób mało precyzyjny. Przyznanie Prezydentowi ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa przy jednoczesnym znacznym skrępowaniem kontrasygnatą i wprowadzenie zasady domniemania kompetencji na rzecz Rady Ministrów powodowało znaczne rozbieżności interpretacyjne, które w konsekwencji powodowały wiele konfliktów politycznych. Także utworzenie RBN jako organu doradczego Prezydenta właściwego w dziedzinie bezpieczeństwa państwa jeszcze bardziej komplikowało już istniejący stan, który można było nazwać triumwiratem, w myśl którego trzy organy posiadały znaczne kompetencje w sprawach wojskowych: Prezydent, KOK i Rada Ministrów. Niewątpliwie KOK powinien utracić swą niezależną od rządu pozycję ustrojową⁵⁹⁹.

Kompetencje Prezydenta w zakresie stanów nadzwyczajnych zostały bardzo ograniczone z uwagi na przyjętą konstrukcję ustrojową dualistycznej egzekutywy. Zrezygnowano z samodzielnego czynnika na rzecz współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów. Jak słusznie konstatawał Krzysztof Prokop, „wbrew duchowi” przepisów określających pozycję Prezydenta w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa mógł on podjąć decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego dopiero po „przedłożeniu sprawy”⁶⁰⁰. Z kolei czynnikiem kontrolującym wprowadzenie stanu wojennego była Rada Ministrów poprzez instytucję kontrasygnaty, co wymuszało współpracę między Prezydentem a Radą Ministrów⁶⁰¹. Jak słusznie stwierdził Michał Brzeziński, zgodność zachowań organów egzekutywy warunkująca wprowadzenie i zniesienie stanu wojennego oddaliła realne zastosowanie wskazanych stanów nadzwyczajnych, czyniąc z nich pole potencjalnych konfliktów politycznych⁶⁰². Podzielał również pogląd Roberta Sochy, który uważa, że „kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa państwa Prezydenta i Rady Ministrów nie były względem siebie w pełni komplementarne”⁶⁰³. Jednak z uwagi na konstrukcję kontrasygnaty kompetencje Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, jak i bezpieczeństwa państwa należy uznać za ograniczone, niedające podstaw od samodzielnej realizacji uprawnień konstytucyjnych.

Pozornie omawiane uprawnienia w stosunku do regulacji przyjętych w noweli kwietniowej pozostawały bez zmian, jednak taki obraz kompetencji Prezydenta można przyjąć tylko wówczas, gdy analizujemy je w oderwaniu od pozostałych postanowień ustawy zasadniczej, a w szczególności przyjętej konstrukcji kontrasygnaty, która czyniła z Prezydenta biernego kontrolera aktów rządowych

⁵⁹⁹ Taki postulat wystosował Dariusz Górecki jeszcze za poprzedniej konstytucji. Zob. D. Górecki, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 150.

⁶⁰⁰ K. Prokop, *Stan wojenny...*, *op. cit.*, s. 61.

⁶⁰¹ Por. M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 161.

⁶⁰² *Ibidem*, s. 162.

⁶⁰³ R. Socha, *Stany...*, *op. cit.*, s. 58.

oczekującego jedynie na wnioski członków rządu. Stanowiło to istotną niekonsekwencję ustrojodawcy, który z jednej strony powierzył Prezydentowi sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a z drugiej związał go koniecznością przedkładania wniosków przez członków rządu. W rezultacie niejednoznaczność trybu udzielania kontrasygnaty stanowiła załączek tego, że postanowienia Małej Konstytucji pozostawały martwe, co wykazała praktyka konstytucyjna.

Istotna pozostaje kwestia niewypełnienia przez ustawodawcę narzuconych w Konstytucji delegacji ustawodawczych dotyczących problematyki stanu wojny, stanu wojennego i stanu wyjątkowego, co nie znajdowało uzasadnienia i co należy ocenić negatywnie. Wprawdzie obowiązywał dekret o stanie wojennym oraz ustawa o stanie wyjątkowym, jednak archaiczność przyjętych w tych aktach rozwiązań pozostawiała wiele do życzenia. Taki stan rzeczy powodował, że państwo polskie było pozbawione kompleksowej regulacji w zakresie kierowania obronnością w razie konfliktu zbrojnego czy wojny. Zdaniem Stanisława Kozieja ówczesna „Polska stała się zapewne jedynym państwem w Europie, a chyba również jednym z niewielu na świecie, które nie miało prawnie ustalonych podstawowych zasad wojennego systemu kierowania państwem”⁶⁰⁴. Z tego powodu zasadne jest pozytywne odniesienie się do podjętej przez Prezydenta inicjatywy, której efektem były dokumenty stanowiące koncepcję strategicznej polskiej polityki bezpieczeństwa („Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”). Pomimo swojej ogólności pozostały, obok Doktryny Obronnej z 1990 roku, jedyne dokumenty poza ustawą zasadniczą odnoszącymi się do problematyki bezpieczeństwa państwa.

⁶⁰⁴ S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 21, s. 24.

ROZDZIAŁ IV

Kompetencje Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w Trzeciej Rzeczypospolitej pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku

1. Uwagi wstępne

Uchwalona 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja RP wprowadziła system rządów zdeterminowany przez zasadę podziału władzy określającą wzajemne relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Sprawowanie władzy ustawodawczej zostało powierzone Sejmowi i Senatowi, władzy wykonawczej – Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, natomiast władzy sądowniczej – sądom i trybunałom. Przyjęty dualizm egzekutywy jest charakterystyczną cechą formy rządu zwanej w nauce prawa konstytucyjnego parlamentarno-gabinetową⁶⁰⁵, przy czym brak jest zgody w literaturze przedmiotu co do ostatecznej kwalifikacji systemu rządu, który leży u podstaw szczegółowych rozwiązań przyjętych w Konstytucji z 1997 roku⁶⁰⁶.

Zgodnie z ustaleniami Jerzego Ciapały postanowienia Konstytucji pozwalają na wyodrębnienie czterech ról ustrojowych Prezydenta:

- najwyższego przedstawiciela państwa i zarazem gwaranta ciągłości władzy (art. 126 ust. 1),
- zwierzchnika Sił Zbrojnych RP (art. 134 ust. 1),
- organu czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji RP,

⁶⁰⁵ Zob. P. Samecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 23.

⁶⁰⁶ Za systemem parlamentarnym opowiada się Tomasz Borkowski (*System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 53), za parlamentarno-prezydenckim – Marian Kallas (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 61), za mieszanym – Stanisław Sagan, (*Prawo...*, *op. cit.*, s. 31).

– organu stojącego na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorium RP (art. 126 ust. 2)⁶⁰⁷.

Ustrojodawca ograniczył swobodę Prezydenta w doborze środków służących do realizacji jego ról ustrojowych do katalogu przysługujących mu konstytucyjnych i ustawowych kompetencji⁶⁰⁸. Wynika to z art. 126 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Co więcej, samo określenie ról ustrojowych Prezydenta nie jest równoznaczne z wyposażeniem go w konkretne kompetencje. Prezydent winien swoje kompetencje wykonywać w celu realizacji ról ustrojowych wskazanych w art. 126 i 134 Konstytucji, nigdy zaś nie powinien podejmować działań pozostających z nimi w sprzeczności. Przy czym – jak stwierdził Paweł Sarnecki – w praktyce to sam Prezydent będzie oceniał, czy podejmując określone kompetencje w konkretnej sytuacji, służy realizacji jego zadań⁶⁰⁹.

Ustawa zasadnicza zakłada rozdzielenie funkcji szefa rządu i głowy państwa poprzez przyznanie ich wykonywania odrębnym organom egzekutywy – Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów, przy czym funkcja rządzenia została przyznana wyłącznie Radzie Ministrów, co wyraźnie stwierdzono w art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdzie zastrzeżono właściwości Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej. Wobec tego głowa państwa stanowi bardziej czynnik wspomagający rząd w prowadzeniu polityki państwa niż decydenta w tym zakresie. Przy czym Konstytucja wyposaża Prezydenta w pewne kompetencje, które dają możliwość sprzeciwienia się Radzie Ministrów. Innymi słowy, Prezydent pozostaje arbitrem konstytucyjnym, który ma wiele kompetencji inspirujących i hamujących działalność Rady Ministrów, które w konsekwencji dają możliwość oddziaływania na proces rządzenia państwem.

W odniesieniu do realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Prezydenta istotna jest zasada wymogu udzielenia aktom urzędowym Prezydenta kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów dla ważności tych aktów. W piśmiennictwie brak jest zgody co do bliższego dookreślenia pojęcia aktów urzędowych⁶¹⁰. W mojej ocenie zasadne wydaje się przyjęcie za Anną Rakowską definicji „aktu

⁶⁰⁷ J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 32.

⁶⁰⁸ A. Chorażewska, *Model...*, *op. cit.*, s. 31.

⁶⁰⁹ P. Sarnecki, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 35.

⁶¹⁰ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2002, s. 172; P. Sarnecki, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 59; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, *op. cit.*, s. 86; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 12, s. 62; A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 65 i n.

urzędowego prezydenta”, zgodnie z którą aktem takim jest „każdy wydany przez akt, w wykonaniu jego kompetencji konstytucyjnych lub ustawowych, przybierający formę pisemną oraz wywołujący skutki prawne, niezależnie od nazwy, jaka zostanie mu nadana”⁶¹¹. Natomiast pozostałe inne czynności podejmowane przez Prezydenta, a więc czynności nieprzyjmujące formy pisemnej lub niewywołujące skutków prawnych, pozostające jednak w granicach sprawowanego przez Prezydenta urzędu, autorka określa mianem „czynności urzędowych”, które są pojęciem szerszym od „aktów urzędowych i zgodnie z dyspozycją art. 144 ust. 2 kontrasygnacie nie podlegają”⁶¹².

Wymóg kontrasygnaty aktów urzędowych głowy państwa został potraktowany w Konstytucji jako zasada („domniemania kontrasygnaty”), przy czym jednocześnie pewne kompetencje stanowią wyjątek od tej zasady (prerogatywy). Akty wolne od kontrasygnaty zostały enumeratywnie wymienione w art. 144 ust. 3. Na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego można stwierdzić, że niemożliwe jest stosowanie odstępstw od bezwarunkowego stosowania zasady *exceptiones non sunt extendendae*, np. poprzez uznanie, że „uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie «dalszego ciągu» aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czyli na zasadzie kompetencji analogicznych”⁶¹³. Wobec tego należy wskazać, że kontrasygnacie podlegają wszystkie akty urzędowe głowy państwa z wyjątkiem enumeratywnie wymienionych w art. 144 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Podmiotem kontrasygnującym akty urzędowe Prezydenta jest Prezes Rady Ministrów. W przeciwieństwie do Małej Konstytucji z 1992 roku, gdzie Prezydent był zobowiązany do oczekiwania na przedłożenie rządowe w każdej sprawie podlegającej kontrasygnacie, obecna Konstytucja umożliwia Prezydentowi inicjowanie określonego sposobu wykorzystywania swoich kompetencji, którego skutkiem będzie wydanie aktu urzędowego (prawo inicjatywy w zakresie wydawania kontrasygnowanych aktów) czy też podejmowanie nieformalnych działań wobec Rady Ministrów w celu wywołania inicjatywy ze strony gabinetu do wydania kontrasygnowanego aktu. W razie wystąpienia odpowiedniego organu z inicjatywą wydania aktu urzędowego Prezydent ma prawo odmowy wydania tegoż aktu, gdyby „zdaniem Prezydenta, propozycje rządowe zagrażały roli konstytucji jako prawnej podstawy państwa czy narażały na szwank suwerenność lub bezpieczeństwo państwa”⁶¹⁴. Ponadto Prezes Rady Ministrów również ma prawo odmówić podpisania aktu głowy państwa, co wynika z art. 144

⁶¹¹ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, op. cit., s. 218.

⁶¹² *Ibidem*.

⁶¹³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 roku, sygn. akt K 4/06 (Dz.U. 2006, nr 51, poz. 377).

⁶¹⁴ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, op. cit., s. 113.

ust. 2 Konstytucji, w którym brak jest nakazu podpisania tegoż aktu i tym samym pozostawia mu swobodę działania w tym zakresie. Nie ulega wątpliwości, iż podpis premiera stanowi warunek ważności aktów urzędowych Prezydenta, tym samym brak podpisu premiera na akcie powoduje jego bezwzględną nieważność, a więc nie wywołuje on skutków prawnych.

2. Prezydent RP jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych

Zgodnie z art. 134 Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi stanowi jedną z ról ustrojowych prezydenta. Artykuł 134 koreluje z art. 26 Konstytucji. W myśl art. 26 ust. 1 „Siły Zbrojne służą ochronie niepodległości i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”. Zdaniem Anny Chorążewskiej „związek pomiędzy art. 26 i art. 134 ust. 2 konstytucji wydaje się być tylko pozorny, gdyż prezydent poza uprawnieniami do symbolicznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, mającymi jedynie wymiar ceremonialny, nie został wyposażony w instrumenty umożliwiające inicjowanie działań armii w celu realizacji zadań wskazanych w art. 26 ust. 1”⁶¹⁵. Nie sposób zgodzić się z tym stanowiskiem chociażby z powodu wyposażenia Prezydenta w prawo decydowania o użyciu sił zbrojnych poza granicami państwa. Ponadto kompetencje Prezydenta ukształtowane w Konstytucji i ustawach – w ramach parlamentarnej formy rządu – nie stanowią wyłącznie kompetencji ceremonialnych. W dalszym swoim wywodzie autorka twierdzi, iż „pozorna jest też zbieżność zadań Sił Zbrojnych RP (art. 26) z zadaniami głowy państwa (art. 126 ust. 2), ponieważ siły zbrojne będą realizowały zadania czuwania nad bezpieczeństwem państwa, nienaruszalnością jego terytorium oraz ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium w inny sposób i za pomocą innych środków niż prezydent, a przede wszystkim czynniki zagrażające tym wartościom, uruchamiające działalność tych podmiotów, będą miały inny charakter”⁶¹⁶. W mojej opinii jest oczywiste, że Prezydent będzie wypełniał te zadania za pomocą innych środków niż siły zbrojne, tj. takich, w które został wyposażony przez ustrojodawcę w celu realizacji swoich ról ustrojowych (art. 126 ust. 2). Wobec tego nie można przyjąć braku zbieżności zadań ustrojowych Prezydenta i sił zbrojnych tylko z powodu innego sposobu ich realizacji, tym bardziej że ustrojodawca taki sposób uznał za słuszny.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu wprowadziła zasady ustrojowe dotyczące cywilnej i demo-

⁶¹⁵ A. Chorążewska, *Model...*, op. cit., s. 171 i n.

⁶¹⁶ *Ibidem*, s. 172.

kratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, zachowania neutralności sił zbrojnych w sprawach politycznych oraz zasadę służebności sił zbrojnych wobec organów państwa w zakresie ich zadań konstytucyjnych i ustawowych. Szczególną rangę tym zasadom nadaje fakt, iż zostały one umieszczone wśród pozostałych konstytucyjnych zasad ustrojowych. Artykuł 26 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawiera trzy zasady konstytucyjne⁶¹⁷:

- służebności sił zbrojnych w zakresie wykonywania zadań, do jakich są one przeznaczone w państwie („Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”),
- neutralności sił zbrojnych w sprawach politycznych („Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych”),
- podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli („Siły Zbrojne [...] podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”).

Ustanowiona zasada służebności sił zbrojnych charakteryzuje się następującymi cechami: określa podmiot upoważniony do dysponowania siłami zbrojnymi, wskazuje konstytucyjne zadania sił zbrojnych, określa przedmiot ochrony, wyodrębnia spośród struktury państwa siły zbrojne oraz nadaje im specjalny status wśród organów państwa powołanych w celu ochrony państwa (konstytucyjne upoważnienie do ochrony państwa).

Analizując art. 26 dotyczący zasady służebności sił zbrojnych, należy stwierdzić, że podmiotem upoważnionym do dysponowania siłami zbrojnymi jest Rzeczpospolita Polska, w imieniu której określone konstytucyjne organy realizują kompetencje w zakresie Sił Zbrojnych RP. Realizacja zadań przez te organy jest określona w ustawie zasadniczej oraz ustawodawstwie zwykłym.

Po raz pierwszy w polskiej praktyce konstytucyjnej Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku precyzyjnie określa katalog zadań sił zbrojnych. I tak, do konstytucyjnych zadań Sił Zbrojnych RP zalicza się: ochronę niepodległości państwa, ochronę niepodzielności terytorium państwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwa. Konstytucyjne obowiązki sił zbrojnych określone w art. 26 stanowią uzupełnienie funkcji Rzeczypospolitej Polskiej określonych w art. 5, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, [...] oraz bezpieczeństwa obywateli”. Analiza tych artykułów pozwala jednoznacznie stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska za pomocą sił zbrojnych jako organu konstytucyjnie odpowiedzialnego za bezpieczeństwo zewnętrzne realizuje swoje zadania w dziedzinie bezpieczeństwa państwa.

⁶¹⁷ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 11.

Należy podkreślić, że konstytucyjnego katalogu zadań sił zbrojnych nie należy traktować jako taksatywnego, ponieważ stanowi on jedynie zbiór najważniejszych i obligatoryjnych zadań. Może on być (i został) rozszerzony w drodze ustawodawstwa zwykłego. Zadania ustrojowe sił zbrojnych należy zakwalifikować jako zadania obronne – dotyczące wyłącznie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Ustawodawca w ramach swoich kompetencji rozszerzył zakres zadań sił zbrojnych na obszar bezpieczeństwa wewnętrznego (w szczególności w celu ochrony bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego oraz zwalczania klęsk żywiołowych i ich skutków). Na podstawie art. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej siły zbrojne mogą ponadto brać udział w⁶¹⁸: zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz w likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, działaniach z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Jak wskazuje Waldemar J. Wołpiuk, państwo demokratyczne musi tworzyć takie mechanizmy i systemy zabezpieczeń, aby Siły Zbrojne i ich potencjał mogły być użyte zgodnie z przeznaczeniem do obrony państwa, a tylko wyjątkowo do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, ponieważ siły zbrojne są niezmiernie delikatnym instrumentem, który użyty w niekonstytucyjnych celach może być zagrożeniem dla demokratycznych rządów prawa⁶¹⁹. Warto podkreślić, że państwo polskie w celu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego powołało do życia szeroki katalog instytucji państwowych. Stanowi to ważki argument, aby użycie sił zbrojnych było ograniczone do ich konstytucyjnych zadań. Siły zbrojne na mocy ustawy zasadniczej otrzymały konstytucyjnie określony katalog zadań, co stanowi o ich wyjątkowej pozycji wobec pozostałych organów państwa.

Zgodnie z art. 134 ust. 1 Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”. W obecnej Konstytucji ustrojodawca ponownie posłużył się określeniem „najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych”, jak to już miało miejsce w Konstytucji marcowej i w ustawie konstytucyjnej z 1992 roku. Zdaniem Pawła Sarneckiego „określenie «najwyższy zwierzchnik» jest określeniem tradycyjnym, ale w gruncie rzeczy pleonazmem”⁶²⁰. Z kolei Wojciech Sokolewicz stwierdza, że „ustrojodawca polski opatrując formułę zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi

⁶¹⁸ Ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

⁶¹⁹ W.J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 21.

⁶²⁰ P. Sarnecki, *Artykuł 134 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 1.

wskazaniem, że jest ono najwyższe, nawiązuje w tym do pozycji Prezydenta jako głowy państwa w ustanawianym przez konstytucję demokratycznym ustroju republiki parlamentarnej. Przyznaje majestat urzędu Prezydenta, lecz nie przyznaje mu władzy wykraczającej poza reguły tego ustroju. Nakazuje jednak, jak się wydaje – i to jest wniosek minimalny, jaki z użytego sformułowania można wyprowadzić – że nadrzędność Prezydenta wobec Sił Zbrojnych nie może wyczerpywać się w uprawnieniach czysto ceremonialnych, symbolicznych i formalnych⁶²¹. Jednak z samego faktu przyznania „najwyższego zwierzchnictwa” nie można wyprowadzić wniosków odnośnie do jego faktycznej pozycji w stosunku do sił zbrojnych. Najlepszym potwierdzeniem tego jest pozycja Prezydenta w Konstytucji kwietniowej, który posiadał bardzo rozległe kompetencje wobec sił zbrojnych (wraz z możliwością naczelnego dowództwa), a jednak ustrojodawca zrezygnował z przyznania „najwyższego zwierzchnictwa”, pozostając przy sformułowaniu, że „Prezydent Rzeczypospolitej jest Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych”. Powyższa konstatacja każe uznać przyznanie najwyższego zwierzchnictwa za ceremonialne podkreślenie samego tytułu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Zasadne wydaje się pytanie, czy z samego faktu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi wynikają kompetencje Prezydenta wobec sił zbrojnych. Nie sposób odpowiedzieć na to pytanie pozytywnie. Argumentów dostarcza sama ustawa zasadnicza. Tylko z faktu przyznania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi nie można wyprowadzić żadnych kompetencji wobec sił zbrojnych, o czym przesądza również art. 126 ust. 3 ustawy zasadniczej. Przyjęcie takiej konstrukcji ustrojowej pozycji Prezydenta powoduje, że może on realizować swoje funkcje i zadania ustrojowe tylko na podstawie wyraźnie określonych kompetencji w Konstytucji i ustawach. Jak słusznie stwierdził Zenon Trejnis, „pojęcie «zwierzchnictwa» zawiera także charakterystykę urzędu prezydenckiego wobec armii, pewien kwantyfikator sytuujący prezydenta wysoko ponad nią, najwyżej. [...] Rzeczywista treść prezydenckiego zwierzchnictwa nad armią wyrażać się powinna poprzez funkcję gwarancji i kontroli, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania zasad konstytucyjnych w sferze polityki zagranicznej, neutralności politycznej wojska, legalności jego użycia wyłącznie w obronie ojczyzny, czy wreszcie zgodności jego struktur funkcjonowania z wymogami demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego”⁶²².

Przyjęcie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przez głowę państwa następuje z dniem objęcia urzędu Prezydenta. Ceremonia objęcia zwierzchnictwa ma

⁶²¹ W. Sokolewicz, *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II: *Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 2010, s. 114.

⁶²² Z. Trejnis, *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia prezydenta RP* [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 109 i n.

charakter wojskowy i odbywa się przed Grobem Nieznanego Żołnierza w Warszawie lub w innym miejscu wskazanym przez Ministra Obrony Narodowej. Uroczystość odbywa się z udziałem władz państwowych, przedstawicieli parlamentu, instytucji centralnych, władz wojskowych, administracyjnych i samorządowych, duchowieństwa, korpusu dyplomatycznego, organizacji pozarządowych, środowisk kombatanckich oraz Kapituły Orderu Wojennego Virtuti Militari i Kapituły Orderu Krzyża Wojskowego. Wojskową asystę honorową podczas uroczystości stanowią: kompania honorowa, poczet proporca Prezydenta RP i orkiestra wojskowa wyznaczone zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej. Prezydent przyjmuje meldunek od Szefa Sztabu Generalnego WP, dokonuje przeglądu kompanii honorowej (oddaje honor sztandarowi przez skłon głowy) i wita się z żołnierzami⁶²³. Następnie oddaje honory przed Grobem Nieznanego Żołnierza, wita się z dowódcami rodzajów sił zbrojnych, Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej, Dowódcą Garnizonu Warszawa, których przedstawia Minister Obrony Narodowej, po czym zajmuje miejsce do rozpoczęcia uroczystości. Po podniesieniu flagi państwowej na maszt i odegraniu hymnu Minister Obrony Narodowej wygłasza okolicznościowe przemówienie, po którym następuje ceremonia przyjęcia zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP przez Prezydenta RP i podniesienie na maszt proporca Prezydenta RP⁶²⁴. Następnie głowa państwa składa wieniec na płycie Grobu Nieznanego Żołnierza i wygłasza przemówienie. Uroczystość przyjęcia zwierzchnictwa kończy się defiladą. Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami przez cały okres swojej kadencji. Fakt objęcia zwierzchnictwa nie znajduje wyrazu w żadnym akcie wydawanym przez Prezydenta, dlatego też nie jest on kontrasygnowany⁶²⁵.

Zgodnie z art. 134 ust. 2 „w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”. W myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego „zasadniczym celem tego przepisu jest wykluczenie sytuacji, w której Prezydent wykonuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi bezpośrednio, z pominięciem właściwego ministra”⁶²⁶. Zdaniem Bogusława Banaszaka „Prezydent nie może więc prowadzić żadnych bezpośrednich działań w stosunku do wojska ani tym bardziej realizować samodzielnej polityki w sprawach związanych z funkcjo-

⁶²³ Decyzja nr 392/MON Ministra Obrony Narodowej z 30 września 2014 roku w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego Ceremoniału Wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. MON Z 30 września 2014 roku, poz. 317), s. 28.

⁶²⁴ *Ibidem*, s. 29.

⁶²⁵ Ł. Kojara, A. Poglódek, *Organy władzy wykonawczej [w:] Konstytucyjny system organów państwowych*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Warszawa 2014, s. 127.

⁶²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2008 roku, sygn. akt K 52/07, OYK-A 2008, nr 5, poz. 88, s. 10.

nowaniem Sił Zbrojnych”⁶²⁷. Wynika to z faktu, że to właśnie drugi organ egzekutywy – Rada Ministrów – sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju, jak również zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, a Minister Obrony Narodowej jako członek Rady Ministrów kieruje w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych. Ponadto ustrojodawca zrezygnował z wyposażania Prezydenta w prawo opiniowania kandydatury na stanowisko Ministra Obrony Narodowej, co jak wcześniej wykazano, było niewłaściwie wykorzystywane w praktyce ustrojowej i powodowało konflikty polityczne. W myśl postanowień Trybunału Konstytucyjnego „w czasie pokoju Prezydent nie może sprawować zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi inaczej niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, przy czym nie jest do końca jasne, na czym to pośrednictwo ma polegać”⁶²⁸. Można przyjąć, że „pośrednictwo” znajduje swój wyraz w tym, że Prezydent powinien podejmować swoje kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi na wniosek czy też w porozumieniu z członkiem Rady Ministrów, który jest odpowiedzialny za obronę narodową, jak i sprawy kierownictwa sił zbrojnych, przy czym nie stanowi to bezwzględnej reguły, czego przykładem jest sama ustawa zasadnicza (art. 134 ust. 3) przyznająca Prezydentowi prawo mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych bez formalnego udziału Ministra Obrony Narodowej. Tak zakreślony charakter zwierzchnictwa przesądza również o tym, że owo zwierzchnictwo Prezydenta nie wiąże się z faktycznym dowodzeniem siłami zbrojnymi w czasie pokoju i definitywnie wyłącza możliwość ustanawiania w drodze ustawodawczej kompetencji dowódczych.

Do najważniejszych konstytucyjnych kompetencji związanych ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi należą kompetencje kreacyjne. W myśl art. 134 ust. 3 „Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa”. Zdaniem Katarzyny Dunaj „Prezydent może wykonać tę kompetencję tylko na wniosek Ministra Obrony Narodowej, gdyż to za jego pośrednictwem Prezydent sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi”⁶²⁹. Jednak z tak sformułowanego przepisu wynika, że Prezydent jest uprawniony do mianowania na wskazane stanowiska bez porozumienia z Ministrem Obrony Narodowej (do czego był zobowiązany w Małej Konstytucji), jak również nie jest konieczny jego wniosek

⁶²⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 666 i n.

⁶²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2008 roku, sygn. akt K 52/07, OYK-A 2008, nr 5, poz. 88, s. 10.

⁶²⁹ K. Dunaj, *Konstytucyjne uprawnienia Sejmu i Senatu w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2011, nr 2 (83), s. 93.

(jak to miało miejsce w noweli kwietniowej). Prezydent może uwzględnić w tej sprawie sugestie Prezesa Rady Ministrów czy też Ministra Obrony Narodowej, może prowadzić konsultacje, ale Konstytucja nie nakłada na niego takiego obowiązku⁶³⁰. Taki stan rzeczy należy odczytywać jako wzmocnienie pozycji Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Wobec tego powstaje pytanie, czy Prezydent sprawujący zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej może swoje konstytucyjne kreacyjne kompetencje wykonywać niejako „obok” rządu – organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo państwa i kierownictwo sił zbrojnych. Konstytucja dostarcza argumentów za tym, że Prezydent jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów, a to z powodu uniknięcia odmowy kontrasygnowania aktów mianowania, jak również z Ministrem Obrony Narodowej w celu chociażby konsultacji, co wydaje się być naturalnym przejawem wypełnienia konstytucyjnego nakazu współdziałania władz. Prezydent powinien zadbać o dobór właściwych kandydatów na stanowiska Szefa Sztabu i dowódców rodzajów sił zbrojnych, którzy w trakcie swoich kadencji będą ściśle współpracowali z Ministrem Obrony Narodowej. Takie postępowanie Prezydenta powinno wynikać z kierowania się interesem sił zbrojnych, co winno być kwestią nadrzędną najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Mimo to ustrojodawca uznał, że formalnie wystarczająca będzie konieczność uzyskania kontrasygnaty, co i tak powinno skłaniać Prezydenta do konsultacji z Prezesem Rady Ministrów w sprawie kandydatury, która będzie przez oba człony egzekutywy zaakceptowana. Należy definitywnie stwierdzić, że jednak prawo wysuwania kandydatur na stanowiska określone w art. 134 ust. 3 przysługuje Prezydentowi. Można przyjąć, że brak formalnego nakazu konsultacji z rządem w kwestii mianowania najwyższych stanowisk wojskowych jest symptomem najwyższego zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi. Jak słusznie stwierdził Bogusław Banaszak, „Prezydent dokonuje tych nominacji na czas określony, to realizując tę kompetencję, musi przestrzegać wynikających z ustawy terminów i czasookresów kadencji”⁶³¹. Niezrozumiałe jest stanowisko Jacka Czajowskiego, który stwierdził, że „kontrasygnata wymagana jest tylko w odniesieniu do mianowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”⁶³². Jak wiadomo, katalog uprawnień osobistych głowy państwa takiej kompetencji nie przewiduje i podpis pod aktem nominacyjnym Szefa Sztabu jest niezbędny. Konstytucja wymaga dla ważności aktów mianowania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Mianowanie następuje w formie postanowienia Prezydenta⁶³³.

⁶³⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 667.

⁶³¹ *Ibidem*.

⁶³² J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP...*, *op. cit.*, s. 66.

⁶³³ Na przykład postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 2013 roku nr 112-7-2013 o mianowaniu Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (M.P. 2013, poz. 570).

Ustawodawca został zobowiązany do określenia czasu trwania kadencji, trybu i warunków odwołania przed jej upływem ze stanowisk Szefa Sztabu i dowódców rodzajów sił zbrojnych. Takie rozwiązanie stanowi pewne *novum* konstytucyjne. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych kadencja na stanowiskach służbowych Szefa Sztabu Generalnego WP i dowódców rodzajów sił zbrojnych wynosi trzy lata⁶³⁴. Ponadto, Konstytucja nie ogranicza liczby kadencji, a więc ta sama osoba może być powoływana wielokrotnie na to samo stanowisko. Odwołanie przed upływem trzyletniej kadencji ze stanowisk wskazanych w art. 134 ust. 3 przybrało odmienny tryb od procedury mianowania. Otóż organem uprawnionym do odwołania jest również Prezydent, jednak odwołanie może nastąpić w dwojaki sposób, tj. za porozumieniem z Ministrem Obrony Narodowej lub na jego wniosek, przy czym muszą przemawiać za tym „uzasadnione potrzeby sił zbrojnych”. Można przyjąć, że jeśli odwołania domagać się będzie Prezydent, to procedura nastąpić może w drodze porozumienia z ministrem. Jeśli zaś odwołania domagać się będzie strona rządowa, to minister wystąpi ze stosownym wnioskiem do głowy państwa. Wobec tego powstaje pytanie, czy Prezydent będzie związany takim wnioskiem. W myśl literalnej wykładni przepisu art. 43 ust. 3 omawianej ustawy („żołnierz zawodowy zajmujący stanowisko służbowe Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcy Generalnego Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych może być zwolniony z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji przez Prezydenta Rzeczypospolitej”) zasadne wydaje się przyjęcie, iż Prezydent nie jest związany wnioskiem ministra. W odniesieniu do przesłanki warunkującej odwołanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych należy przyjąć, że organem oceniającym, czy za odwołaniem z tych stanowisk przed upływem kadencji przemawiają uzasadnione potrzeby sił zbrojnych, jest Prezydent, co również podkreśla pozycję głowy państwa jako zwierzchnika sił zbrojnych.

Warto również odnotować, że w wyniku nowelizacji ustawy z 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw od 1 stycznia 2014 roku nastąpiły istotne zmiany w systemie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej⁶³⁵. Zasadniczą zmianą jest przekształcenie pozycji Szefa Sztabu Generalnego w strukturze zarządzania siłami zbrojnymi. Zwyczajowo utarło się, że stanowisko Szefa Sztabu Generalnego WP wiązało się z dowództwem sił zbrojnych w czasie pokoju. Podobnie też stwierdził Paweł Sarnecki, konstatując, że nie wynika to co

⁶³⁴ Ustawa z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2014, poz. 1414).

⁶³⁵ Ustawa z 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 852).

prawda *expressis verbis* z art. 134, lecz fakt wymienienia tego stanowiska w Konstytucji wydaje się potwierdzać to tradycyjne w naszym ustroju rozwiązanie⁶³⁶. Na skutek nowelizacji miało miejsce zerwanie z tą zasadą, gdyż nastąpiło przekształcenie Szefa Sztabu Generalnego WP z organu dowodzącego siłami zbrojnymi w imieniu Ministra Obrony Narodowej w czasie pokoju w organ pomocniczy Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością sił zbrojnych w czasie pokoju, a jego zadania będą się sprowadzały do planowania, doradztwa oraz nadzoru strategicznego.

Od 1 stycznia 2014 roku Minister Obrony Narodowej w czasie pokoju kieruje działalnością rodzajów sił zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych odpowiedzialnego za dowodzenie ogólne oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych odpowiedzialnego za dowodzenie operacyjne. W konsekwencji funkcjonujące przed nowelizacją ustawy dowództwa rodzajów sił zbrojnych (Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych) zostały zastąpione dwoma dowództwami strategicznymi – jednym odpowiedzialnym za ogólne dowodzenie wojskami (Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych) i drugim odpowiedzialnym za dowodzenie operacyjne w czasie wojen, w sytuacjach kryzysowych i za dowodzenie siłami wydzielonymi do zagranicznych misji pokojowych (Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych). Zdaniem projektodawców wprowadzone zmiany mają w szczególności zapewnić odpowiednie warunki organizacyjne do przygotowania dowództw do wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi – z uwzględnieniem potrzeb dowodzenia w układzie narodowym, sojuszniczym i koalicyjnym⁶³⁷.

Z konstytucyjnego punktu widzenia zmiany te nie naruszają ustawy zasadniczej, gdyż sam art. 134 ust. 3 co prawda wymienia Szefa Sztabu Generalnego, jednak w żaden sposób nie charakteryzuje funkcji czy kompetencji tego organu. Przepisy art. 134 także nie przesądzają o organizacji sił zbrojnych. Zawierają jedynie spis kompetencji Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych, natomiast w odniesieniu do struktury kierowniczej sił zbrojnych przewidują jedynie istnienie pewnych stanowisk wojskowych, które nie mogą zostać pominięte w drodze dalszej regulacji, jednocześnie nie przesądzając o ich usytuowaniu w strukturze sił zbrojnych, jak również o ich szczegółowych kompetencjach. Wniosek ten potwierdza też wykładnia systemowa, ponieważ art. 134 Konstytucji wskazuje jedną z kompetencji Prezydenta i został umieszczony w rozdziale V określającym pozycję ustrojową głowy państwa. Natomiast zadania ustrojowe sił zbrojnych zostały określone w art. 26 i tam też ewentualnie powinny zostać wskazane

⁶³⁶ P. Sarnecki, *Artykuł 134...*, op. cit., s. 3.

⁶³⁷ Informacja w sprawie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/2072/36/1/info_o_urzedzie_mon.rtf).

przez ustawodawcę konstytucyjnego podstawy organizacji sił zbrojnych. Ponadto sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa należą do kompetencji Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7, 8, 11), a nie głowy państwa. Warto również odnotować, że także po nowelizacji Prezydent pozostaje nadal wyłącznym decydującym w sprawie zwolnienia przed upływem kadencji Szefa Sztabu Generalnego, jak również dowódców, przy pomocy których Minister Obrony Narodowej w czasie pokoju kieruje działalnością rodzajów sił zbrojnych, tj. Dowódcy Generalnego i Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Przy czym kompetencja ta realizowana jest za kontrasygnatą, co wymaga od Prezydenta współdziałania z Prezesem Rady Ministrów, a także z Ministrem Obrony Narodowej (gdyż odwołanie następuje za porozumieniem z ministrem lub na jego wniosek).

Do bardzo ważnych konstytucyjnych kompetencji Prezydenta wynikających ze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi należy również zaliczyć mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W myśl art. 134 ust. 4 „na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać”. Po pierwsze, konieczne jest ustalenie, kiedy Prezydent mianuje Naczelnego Dowódcę. Konstytucja posługuje się sformułowaniem „na czas wojny”, które w mojej opinii nie jest tożsame ze stanem wojny, o którym mowa w art. 116⁶³⁸, jak również ze stanem wojennym, o którym mowa w art. 229 Konstytucji. Uzasadnieniem dla przyjęcia takiej koncepcji jest to, że ustawodawca konstytucyjny, regulując rozważaną kompetencję Prezydenta, mógł odwołać się do stanu wojny (używając zwrotu „na czas stanu wojny”) czy do stanu wojennego („w czasie stanu wojennego”), a jednak tego nie uczynił. Zdaniem Bogusława Banaszaka użycie przez ustrojodawcę zwrotu „czas wojny” wskazuje na świadome podkreślenie różnicy terminologicznej wobec stanu wojny i stanu wojennego⁶³⁹. Dalej autor konstatuje, że „gdyby racjonalny ustrojodawca nie dążył do rozróżnienia tych wszystkich pojęć, zastosowałby jednolitą terminologię”⁶⁴⁰. Według *Słownika języka polskiego* czas to „okres, pora, gdy coś jest wykonywane lub coś się dzieje”, natomiast wojna to „zorganizowana walka zbrojna między państwami, narodami lub grupami religijnymi albo społecznymi mająca różne cele, na przykład zagarnięcie obcego terytorium, lub wyniszczenie przeciwnika”. Na tej podstawie można stwierdzić, że mianowanie „na czas wojny” ma nastąpić na okres, gdy ma miejsce zorganizowana walka zbrojna. Reasumując, można stwierdzić, że na Prezydencie ciąży obowiązek mianowania Naczelnego Dowódcy najpóźniej z chwilą, gdy ma miejsce zorga-

⁶³⁸ Tak również W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 28.

⁶³⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 667.

⁶⁴⁰ *Ibidem*, s. 668.

nizowana walka zbrojna, przy czym Prezes Rady Ministrów z wnioskiem może, a nawet powinien wystąpić wcześniej, tj. z chwilą powzięcia uzasadnionych podejrzeń o możliwości wystąpienia zorganizowanych walk zbrojnych.

Prezydent, mianując Naczelnego Dowódcę, działa na wniosek Prezesa Rady Ministrów, co stanowi kolejny wymowny przykład konstytucyjnej zasady współdziałania władz wyrażonej w sensie ogólnym w preambule do Konstytucji. W omawianej procedurze wnioskodawcą jest Prezes Rady Ministrów, natomiast kompetencję do podjęcia decyzji co do mianowania posiada Prezydent. Wobec tego powstaje pytanie, czy Prezydent musi uwzględnić wniosek Prezesa Rady Ministrów, czy też może odmówić jego mianowania. W myśl literalnej wykładni art. 134 ust. 4 („na czas wojny mianuje”) zasadne jest stwierdzenie, że stanowi to jednak dla głowy państwa obowiązek mianowania zgodnie z wnioskiem premiera. Jednak wątpliwości powstają w zestawieniu z ustawą o stanie wojennym, a dokładnie z art. 10 ust. 2 pkt 4⁶⁴¹. W myśl przywołanej ustawy „Prezydent Rzeczypospolitej w czasie stanu wojennego [...] może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych” (art. 10 ust. 2 pkt 4). Zdaniem Martina Bożka „treść art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o stanie wojennym nie jest już tak kategoryczna, gdyż postępowanie prezydenta, przez zastosowanie słów «może mianować», ujęto w gramatyczną formułę jego uprawnienia, z którego wcale nie musi korzystać”⁶⁴². W pełni zgadzam się z tym, przy czym mamy tu do czynienia z różnymi okolicznościami mianowania Naczelnego Dowódcy. W myśl ustawy o stanie wojennym Prezydent może mianować Naczelnego Dowódcę na wniosek Prezesa Rady Ministrów w czasie stanu wojennego, co oznacza że Prezydent nie jest związany wnioskiem i może odmówić mianowania kandydata przedstawionego we wniosku premiera. Jak wiadomo, stan wojenny może być prowadzony z różnych powodów, np. ze względu na pewne działania w cyberprzestrzeni, które stanowią zagrożenie państwa, czy też działania terrorystyczne. Usunięcie niektórych zewnętrznych zagrożeń państwa w czasie stanu wojennego nie musi pociągać za sobą konieczności mianowania Naczelnego Dowódcy. Dlatego też moim zdaniem nie zawsze w czasie stanu wojennego będzie występować konieczność mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Wobec tego ustawodawca przyznaje fakultatywną możliwość mianowania Naczelnego Dowódcy przez Prezydenta w czasie stanu wojennego. Tę okoliczność należy odróżnić od konstytucyjnej normy zawartej w art. 134

⁶⁴¹ Ustawa z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2014, poz. 1815).

⁶⁴² M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 99.

ust. 4, tj. mianowania Naczelnego Dowódcy „na czas wojny”, która jednak będzie stanowiła obowiązek Prezydenta, który musi mianować Naczelnego Dowódcę najpóźniej z chwilą, gdy już ma miejsce zorganizowana walka zbrojna. Innymi słowy, Konstytucja wskazuje ostateczny termin mianowania Naczelnego Dowódcy, jednak w praktyce premier powinien z wnioskiem wystąpić odpowiednio wcześniej, aby Naczelnego Dowódcę został mianowany przez Prezydenta najpóźniej z chwilą rozpoczęciem działań zbrojnych. Prezydent powinien mianować Naczelnego Dowódcę niezwłocznie po otrzymaniu wniosku. Próby blokowania kandydatury przedstawionej we wniosku premiera mogłyby skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. W praktyce kandydat na Naczelnego Dowódcę powinien być uzgodniony przez Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta odpowiednio wcześniej. Warto w tym miejscu również zaznaczyć, że każdorazowo organem oceniającym zasadność mianowania Naczelnego Dowódcy jest Prezes Rady Ministrów, który przedkłada Prezydentowi wniosek, bez którego nominacja jest niemożliwa.

Konstytucja również zakreślała tryb odwołania Naczelnego Dowódcy („W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać”)⁶⁴³. Sformułowanie „w tym samym trybie” odnosi się do konieczności przedłożenia wniosku o odwołanie przez premiera. Ustrojodawca w procedurze mianowania świadomie posługuje się sformułowaniem „mianuje”, ale już w przypadku odwołania używa innego sformułowania, tj. „może on Naczelnego Dowódcę odwołać”. Na tej podstawie należy stwierdzić, że ustrojodawca dążył do rozróżnienia trybu mianowania i odwołania, w przeciwnym wypadku wobec obu tych trybów zastosowałby jednolitą terminologię (np. „W tym samym trybie Prezydent RP odwołuje Naczelnego Dowódcę”)⁶⁴⁴.

Na skutek ustawy z 5 marca 2015 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁶⁴⁵ wprowadzono rozwiązanie, w myśl którego to „Prezydent RP w razie konieczności obrony państwa postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym samym trybie postanawia o dniu, w którym czas wojny kończy się” (art. 4a ust. 1 pkt 4a). W pierwszej kolejności należy stwierdzić, iż ustawodawca zdecydował się wyraźnie doprecyzować użyte w Konstytucji sformułowanie „czas wojny” stwarzające problemy interpretacyjne, które do tej pory nie było zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, jak również nie było przedmiotem zainteresowania

⁶⁴³ Zob. J. Ciapała, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 193 i n.

⁶⁴⁴ Por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 669.

⁶⁴⁵ Ustawa z 5 marca 2015 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 529). Ustawa weszła w życie 30 kwietnia 2015 roku.

Trybunału Konstytucyjnego. Nie dokonał tego poprzez jednoznaczne normatywne zdefiniowanie tego pojęcia, lecz poprzez określenie jego wymiaru czasowego. Po drugie, skutek nowelizacji nastąpiło kolejne poszerzenie ustawowego katalogu kompetencji Prezydenta, który na wniosek Rady Ministrów postanawia o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, co przesądza przede wszystkim o możliwości mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4 Konstytucji) i możliwości ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego (art. 175 ust. 2 Konstytucji). Postanowienie o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, niezwłocznie ogłasza się w Dzienniku Ustaw (art. 4 ust. 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

Fakt normatywnego dookreślenia pojęcia „czasu wojny” zasadniczo należy ocenić pozytywnie, gdyż Konstytucja oraz kilkadziesiąt ustaw i rozporządzeń, jak również różnorodnych dokumentów (strategii, doktryn, planów dotyczących bezpieczeństwa państwa) odnosi się bezpośrednio do pojęcia „czasu wojny”. Jak ustalił Marek Surmański, pojęcie „czasu wojny” występuje w około czterdziestu ustawach oraz około siedemdziesięciu rozporządzeniach, które odnoszą się do spraw obronności, sił zbrojnych oraz funkcjonowania organów administracji publicznej, przedsiębiorców, organizacji społecznych i osób fizycznych⁶⁴⁶. W mojej ocenie problemem pozostaje przesłanka wydania postanowienia o rozpoczęciu „czasu wojny”, tj. „w razie konieczności obrony państwa”. Problematyka ta zostanie szerzej omówiona w następnym podrozdziale (*vide*: rozdział IV pkt 3.1).

Istotnym zagadnieniem pozostaje nadal kwestia łączalności funkcji Naczelnego Dowódcy z urzędem Prezydenta RP. Zdaniem Bogusława Banaszaka „mianowanie przez Prezydenta na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oznacza, że ustrojodawca nie połączył funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych z dowodzeniem nimi w czasie wojny”⁶⁴⁷. Moim zdaniem niepołączalność Prezydenta z funkcją Naczelnego Dowódcy wynika wprost z art. 132 Konstytucji („Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem”), co wyklucza możliwość dowodzenia siłami zbrojnymi przez Prezydenta. Najlepszym przykładem funkcji związanej ze sprawowaniem urzędu może być funkcja zwierzchnika sił zbrojnych. Wprowadzona zasada bezwzględnie przesądza o tym, że Prezydent nie może zostać Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Na podstawie art. 134 ust. 4 w zw. z ust. 2 tegoż artykułu można stwierdzić, że na czas wojny Prezydent sprawuje zwierzchnictwo za pośrednictwem Naczelnego

⁶⁴⁶ M. Surmański, *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 2, s. 97.

⁶⁴⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 668.

Dowódcy. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w ustawie o stanie wojennym oraz w kompetencjach Naczelnego Dowódcy i zasadzie jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż w myśl art. 16 ust. 1 Naczelnego Dowódcy podlega Prezydentowi.

Zgodnie z art. 134 ust. 5 ustawy zasadniczej Prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe. Analiza obecnie obowiązujących ustaw pozwala stwierdzić, że ustawodawca upoważnił Prezydenta do mianowania na pierwszy stopień oficerski (podporucznika), na stopnie oficerskie generałów i admirałów oraz na stopień Marszałka Polski⁶⁴⁸. Kompetencje te stanowią tradycyjne uprawnienia zwierzchnika sił zbrojnych. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny na wyższy stopień wojskowy w przypadku stopnia wojskowego podporucznika uprawnienie to przechodzi z Prezydenta na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, natomiast w przypadku stopni wojskowych generałów i admirałów mianuje Prezydent na wniosek Naczelnego Dowódcy⁶⁴⁹. W czasie pokoju zaś Prezydent może mianować na wyższy stopień wojskowy także żołnierzy rezerwy oraz osoby, które ze względu na wiek lub stan zdrowia nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej, przy czym dotyczy to wyłącznie okoliczności mianowania na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów. Również w razie śmierci żołnierza w czynnej służbie wojskowej, mającej związek z tą służbą, za jego zasługi na rzecz obronności państwa Prezydent może mianować pośmiertnie tego żołnierza na wyższy stopień wojskowy (dotyczy to wyłącznie mianowania na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów). Mianowanie na wyższy stopień następuje w formie postanowienia Prezydenta, które podlega kontrasygnacie szefa rządu⁶⁵⁰. Szczegółowy tryb nadawania stopni wojskowych przez Prezydenta określa rozporządzenie⁶⁵¹.

Ustrojodawca postanowił też, że kompetencje głowy państwa związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi szczegółowo zostaną określone w ustawie (art. 134 ust. 6 ustawy zasadniczej). Takie rozwiązanie stanowi istotne *novum* konstytucyjne. W przepisie użyto liczby pojedynczej, jednak można przyjąć, że ustrojodawcy chodzi nie o konkretną ustawę, lecz o ustawę jako ro-

⁶⁴⁸ Artykuł 76 ust. 4 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529 ze zm.).

⁶⁴⁹ Artykuł 76 ust. 3 i 7 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529 ze zm.). Artykuł 146 ust. pkt 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2014, poz. 1414 ze zm.).

⁶⁵⁰ Na przykład postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 czerwca 2011 roku nr 112-22-2011 o mianowaniu na stopień generała brygady (M.P. 2011, nr 67, poz. 662).

⁶⁵¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 3 listopada 2009 roku w sprawie trybu nadawania pierwszego stopnia oficerskiego, stopni oficerskich generałów i admirałów oraz stopnia wojskowego Marszałka Polski (Dz.U. 2009, nr 202, poz. 1554).

dziej aktu prawnego. Analiza materiału normatywnego rangi ustawowej pozwala na określenie następującego charakteru kompetencji w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi: kompetencje w zakresie stanowienia wojskowych aktów podustawowych, kompetencje wobec wprowadzenia mobilizacji i użycia sił zbrojnych oraz pozostałe kompetencje.

Do kompetencji w zakresie stanowienia wojskowych aktów podustawowych należy: określanie na wniosek Ministra Obrony Narodowej głównych kierunków rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa⁶⁵², określanie w drodze rozporządzenia wielokrotności stopy bazowej w kontekście uposażenia żołnierzy zawodowych⁶⁵³, określanie w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków otrzymywania dodatku wyrównawczego⁶⁵⁴. Ponadto do Prezydenta należy zatwierdzanie (w drodze postanowienia) na wniosek Ministra Obrony Narodowej: 1) narodowych planów użycia sił zbrojnych do obrony państwa; 2) organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi⁶⁵⁵.

Jak pamiętamy, jedynie Konstytucja marcowa wyposażała Prezydenta w prawo wydawania rozkazów, przy czym konieczne było upoważnienie ustawowe. Zasadne wydaje się zatem pytanie o możliwość wydawania rozkazów przez najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. Niewątpliwie Regulamin Ogólny Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej dostarcza argumentów za przyznaniem Prezydentowi prawa do wydawania rozkazów żołnierzom⁶⁵⁶. Zgodnie z regulaminem Prezydent, Prezes Rady Ministrów oraz Minister Obrony Narodowej są przełożonymi wszystkich żołnierzy (ust. 6). Z kolei ust. 13 stanowi, iż „rozkaz jest poleceniem podjęcia określonego działania lub jego zaniechania wydanym służbowo żołnierzowi przez przełożonego (uprawnionego starszego)”. Dalej w ust. 14 stwierdza się, iż „ilekroć mowa w regulaminie o rozkazie, należy przez to rozumieć również decyzje wydawane przez przełożonego”.

⁶⁵² Artykuł 5 pkt 1 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529 ze zm.). Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 8 listopada 2011 roku w sprawie określenia głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022 (M.P. 2011, nr 103, poz. 1030).

⁶⁵³ Artykuł 71 ust. 3 ustawy z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2014, poz. 1414 ze zm.).

⁶⁵⁴ Artykuł 80 ust. 7 ustawy z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2014, poz. 1414 ze zm.).

⁶⁵⁵ Artykuł 5 pkt 3 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529 ze zm.).

⁶⁵⁶ Decyzja nr 445/MON Ministra Obrony Narodowej z 30 grudnia 2013 roku w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Urz. MON 2013, poz. 398).

Na tej podstawie *prima facie* wydaje się możliwe wydawanie rozkazów przez Prezydenta, który w myśl postanowień regulaminu jest przełożonym wszystkich żołnierzy. Wobec tego zagadnienia zasadne jest stwierdzenie, że Minister Obrony Narodowej jest uprawniony jako podmiot monokratyczny do wydawania aktów prawa wewnętrznego obowiązującego w formie zarządzeń. Zarządzenia są podstawową i najbardziej adekwatną formą działania ministra na podstawie art. 93 Konstytucji. Jak ustaliła Agnieszka Bień-Kacała, dopuścić można również inne formy tradycyjnie zakorzenione w strukturze sił zbrojnych, czyli rozkazy⁶⁵⁷. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że system aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty⁶⁵⁸. Na tej podstawie należy uznać, że z ustawy powinna wynikać zupełna norma kompetencyjna do stanowienia rozkazów. O zupełności świadczy określenie podmiotu upoważnionego, przedmiotu oraz formy regulacji. Na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (art. 63) Minister Obrony Narodowej został upoważniony do wydawania rozkazów w celu określenia sposobu odbywania czynnej służby wojskowej oraz obowiązków i uprawnień żołnierzy. Tym samym został wypełniony konstytucyjny obowiązek wynikający z art. 93 ust. 2 ustawy zasadniczej⁶⁵⁹. W przypadku Prezydenta rozkaz jako akt konkretno-indywidualny skierowany do żołnierza musiałby spełniać wymagania jak w przypadku postanowienia Prezydenta, które określone zostały w art. 142 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z przytoczonym przepisem Prezydent wydaje postanowienia w zakresie realizacji pozostałych swoich kompetencji, co jednoznacznie przesądza o tym, że konstytucja czy ustawa powinna określać kompetencję do wydania rozkazów. Jak wiadomo, obecnie żadna norma konstytucyjna czy ustawa nie ustanawia takiej kompetencji głowy państwa. Natomiast w odniesieniu do Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych, który stanowi załącznik do decyzji Ministra Obrony Narodowej, należy stwierdzić, że wydał on akt regulujący wewnętrzną działalność sił zbrojnych, jednak normy tego aktu nie mogą być adresowane do Prezydenta (także Prezesa Rady Ministrów) ani nie mogą kształtować jego sytuacji prawnej, gdyż Prezydent jest podmiotem spoza układu organizacyjnego podległego Ministrowi Obrony Narodowej.

Zasadne jest również pytanie, czy Prezydent jest uprawniony do wydawania aktów wewnętrznych sił zbrojnych z tytułu najwyższego zwierzchnictwa nad

⁶⁵⁷ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 378.

⁶⁵⁸ Wyrok z 20 października 1998 roku, sygn. akt K 7/98, OTK 1998, nr 6, poz. 96.

⁶⁵⁹ Dodatkowo należy podkreślić, iż decyzje Ministra Obrony Narodowej mają moc rozkazu wojskowego w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową, w tym Szefa Sztabu Generalnego WP [art. 9 ust. 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z 14 grudnia 1995 roku (Dz.U. 2013, poz. 189 ze zm.)].

siłami zbrojnymi. W kontekście art. 93 Konstytucji *prima facie* zwierzchnictwo wydaje się być wystarczającą kategorią do wydawania aktów wewnętrznych. Prezydent upoważniony jest do wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93, a więc do wydawania takiego aktu również konieczne będzie upoważnienie ustawowe. Dodatkowo akty prawa wewnętrznego obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Powstaje pytanie, czy z faktu przyznania Prezydentowi najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi można uznać siły zbrojne za podległe Prezydentowi. Osobiście uważam, że nie można uznać podległości sił zbrojnych głowie państwa, co wynika z faktu przyjęcia w Konstytucji zwierzchnictwa pośredniego, zgodnie z którym Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Podobne stanowisko wobec tego zagadnienia zajmuje Agnieszka Bień-Kacała, stwierdzając, że kategoria pośrednictwa ministra w zwierzchnictwie Prezydenta powinna tamować przyznawanie kompetencji prawotwórczej wewnętrznej na rzecz głowy państwa⁶⁶⁰.

Konstytucja w art. 26 stanowi, że Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Dla realizacji powyższych celów siły zbrojne mogą zostać wykorzystywane w różnorodny sposób tak na terytorium RP, jak i poza jej granicami. Wobec realizacji tych celów Konstytucja odnosi się do dwóch szczególnych przypadków dopuszczalności użycia Sił Zbrojnych RP. Pierwszy przypadek dotyczy użycia sił zbrojnych poza granicami RP (art. 117 Konstytucji), drugi – użycia sił zbrojnych w celu obrony RP (art. 136 Konstytucji). W obu tych przypadkach Prezydent został wyposażony w instrumentarium prawne, które jak się wydaje, wynika z realizacji jego roli ustrojowej jako zwierzchnika sił zbrojnych.

Ujęcie problematyki użycia sił zbrojnych poza granicami RP w rozdziale dotyczącym władzy ustawodawczej budzi wątpliwości, gdyż w żaden sposób problematyka ta nie jest związana przedmiotowo z organizacją i działalnością Sejmu i Senatu. Uzasadnieniem tego jest to, iż twórcy ustawy zasadniczej ostatecznie zrezygnowali z wprowadzenia do tekstu Konstytucji rozdziału poświęconego siłom zbrojnym i bezpieczeństwa państwa. Artykuł 117 Konstytucji wskazuje, że użycie sił zbrojnych poza granicami RP powinna określać ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Ustawodawca wypełnił obowiązek nałożony na niego w myśl art. 117 Konstytucji, uchwalając ustawę 17 grudnia 1998 roku⁶⁶¹. W myśl jej dyspozycji Prezydent postanawia o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa na wniosek Rady Ministrów albo Prezesa Rady Ministrów.

⁶⁶⁰ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa...*, op. cit., s. 213.

⁶⁶¹ Ustawa z 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 2014, poz. 1510).

Kompetencja ta stanowi element zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi⁶⁶². Rada Ministrów uprawniona jest do przedłożenia wniosku, gdy obecność sił zbrojnych poza granicami ma na celu udział w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił zbrojnych państwa (albo państwa sojusznicznych) bądź też w celu udziału w misji pokojowej. Z kolei Prezes Rady Ministrów przedstawia Prezydentowi wniosek wówczas, gdy obecność sił zbrojnych poza granicami państwa ma na celu udział w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom⁶⁶³.

W myśl ustawy Prezydent postanawia o użyciu jednostek wojskowych, tj. związków operacyjnych i taktycznych oraz oddziałów i pododdziałów. Przyjęte przez ustawodawcę sformułowanie „postanawia” wskazuje formę aktu normatywnego podjętej decyzji Prezydenta, tj. postanowienia. Postanowienie o użyciu sił zbrojnych nie stanowi uprawnienia osobistego głowy państwa i wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, użycie sił zbrojnych uzależnione jest od wniosku Rady Ministrów, względnie Prezesa Rady Ministrów, bez którego Prezydent nie może wydać postanowienia o użyciu sił zbrojnych. Prezydent jest również zobowiązany do niezwłocznego poinformowania Marszałków Sejmu i Senatu o wydaniu postanowienia.

W myśl dyspozycji art. 5 omawianej ustawy w postanowieniu o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa określa się: 1) jednostki wojskowe, ich nazwy, liczebność oraz czas, przez jaki będą pozostawać poza granicami państwa; 2) cel skierowania jednostek wojskowych, zakres ich zadań oraz obszar działania; 3) system kierowania i dowodzenia jednostkami wojskowymi oraz organ organizacji międzynarodowej, któremu jednostki zostaną podporządkowane na czas operacji; 4) organy administracji rządowej odpowiedzialne za współpracę z kierowniczymi organami właściwej organizacji międzynarodowej w zakresie kierowania działalnością i zaopatrywania jednostek wojskowych wykonujących zadania poza granicami państwa; 5) uzbrojenie i sprzęt wojskowy; 6) trasy i czas przemieszczania się jednostek wojskowych w przypadku tranzytu. Wydaje się zasadne przyjęcie stanowiska, że wszystkie elementy postanowienia powinny zostać określone we wniosku Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów. Uważam, że Prezydent jest związany zakresem wniosku i nie może modyfikować elementów treściowo określonych we wniosku, jak również nie może go uzupełniać. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest to, że jeden z elementów postanowienia, tj. cel użycia sił zbrojnych, przesądza o tym, czy z wnioskiem może wystąpić Rada Ministrów czy też premier⁶⁶⁴. Przyjęcie takiego

⁶⁶² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 583.

⁶⁶³ Zob. J.K. Nikulin, *Uwarunkowania prawne użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa*, „Zeszyt Naukowy. Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach” 2009, nr 10, s. 225 i n.

⁶⁶⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 665.

stanowiska znajduje także potwierdzenie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym nie można domniemywać kompetencji organu państwa – ustawa powinna wyraźnie stanowić takowe kompetencje głowy państwa⁶⁶⁵. Konkludując, należy podkreślić, że Prezydent jest organem uprawnionym do wydania postanowienia o użyciu sił zbrojnych poza granicami RP, będąc jednocześnie związanym wnioskiem premiera lub Rady Ministrów. Postanowienie Prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera. Jedyną okolicznością uzasadniającą odmówienie przez Prezydenta wydania postanowienia jest powołanie się na wartości, nad którymi ma czuwać w myśl art. 126 ust. 2 Konstytucji.

W przypadku konieczności przedłużenia lub skrócenia okresu użycia sił zbrojnych poza granicami państwa konieczne jest przeprowadzenie procedury analogicznej jak w razie postanowienia o użyciu sił zbrojnych, co oznacza również konieczność przedłożenia odpowiedniego wniosku i wydania przez Prezydenta postanowienia o przedłużeniu lub skróceniu użycia sił zbrojnych. Warto też odnotować, że Prezydent nie bierze udziału w procedurze dotyczącej pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa. W tym zakresie podmiotami uprawnionymi jest Rada Ministrów, względnie Minister Obrony Narodowej albo Minister Spraw Wewnętrznych. O podjętej decyzji, o pobycie jednostek wojskowych poza granicami państwa Prezes Rady Ministrów powiadamia Prezydenta.

Drugi przypadek użycia sił zbrojnych przewiduje art. 136 ustawy zasadniczej („W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezes Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”). Na wstępie należy zaznaczyć, że przywołana norma konstytucyjna stanowi o dwóch odrębnych instytucjach – mobilizacji sił zbrojnych i użyciu sił zbrojnych do obrony RP, które mogą zostać zarządzane niezależnie od siebie⁶⁶⁶.

Mobilizacja oznacza postawienie sił zbrojnych państwa w stan gotowości wojennej, co wiąże się z powołaniem rezerwistów do czynnej służby wojskowej. Artykuł 136 Konstytucji wprost określa cel użycia sił zbrojnych, którym jest obrona RP. Przesłanką uruchomienia instytucji (mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony RP) jest bezpośrednio zewnętrzne zagrożenie państwa. Użyte sformułowania określające przesłankę uruchomienia tych instytucji są zbliżone do formuły użytej w art. 229 ustawy zasadniczej dotyczącej stanu wojennego z jedną istotną różnicą – dla zarządzenia mobilizacji lub użycia sił zbrojnych nie jest wystarczające zewnętrzne zagrożenie państwa, ale musi być ono bezpośrednie⁶⁶⁷. Tak więc teoretycznie można przyjąć, że stan wojenny powinien już być wprowadzony (gdyż wprowadzony on może być już w razie zewnętrznego za-

⁶⁶⁵ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 1994 roku, sygn. akt W 7/94.

⁶⁶⁶ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 100.

⁶⁶⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 671.

grożenia państwa – zagrożenie nie musi być bezpośrednie), a następnie wskutek powzięcia przez decydentów przekonania o bezpośredniości zewnętrznego zagrożenia będzie uzasadnione zarządzenie mobilizacji i użycie sił zbrojnych do obrony RP⁶⁶⁸. Podkreślić należy, że możliwość zarządzenia mobilizacji i użycia sił zbrojnych w żadnym razie nie jest uzależniona od znajdowania się państwa w stanie wojennym, stanie wojny czy też w czasie wojny.

Warunkiem *sine qua non* zarządzenia mobilizacji i użycia sił zbrojnych jest bezpośredniość zewnętrznego zagrożenia państwa, a więc zaistnienie sytuacji, gdy zewnętrzne zjawisko, które powoduje, że poczucie bezpieczeństwa państwa maleje bądź zupełnie zanika, znajduje się bardzo blisko i ma charakter realny. Ostatecznie o tym, że nastąpiło bezpośrednie zewnętrzne zagrożenie państwa, decyduje Prezes Rady Ministrów, który przedkłada Prezydentowi wniosek o zarządzenie mobilizacji lub użycia sił zbrojnych. Wniosek dotyczący mobilizacji powinien określać pełną treść późniejszego zarządzenia Prezydenta, tj. powinien zdefiniować zakres terytorialny mobilizacji (mobilizacja powszechna lub częściowa). W odniesieniu do użycia sił zbrojnych elementem, który powinien się znaleźć we wniosku w tej sprawie, jest określenie obronnego charakteru użycia Sił Zbrojnych RP. Jak ustalił Bogusław Banaszak, „z wyraźnego sformułowania «zarządza» a nie «może zarządzić» wynika, że Prezydent musi uwzględnić wniosek Prezesa Rady Ministrów»⁶⁶⁹. Na tej podstawie należy stwierdzić, że Prezydentowi nie przysługuje prawo odmowy – czyli nie może uchylić się od zarządzenia mobilizacji lub użycia sił zbrojnych do obrony RP w zakresie wskazanym we wniosku. Zarządzenie Prezydenta nie stanowi również jego prerogatywy, co także skłania do przyjęcia zawężającej wykładni wobec tej kompetencji głowy państwa. Ustrojodawca zagwarantował udział Prezydenta w procedurze uruchomienia instytucji mobilizacji i użycia sił zbrojnych, co wynika z realizacji jego ustrojowej roli jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP.

Istotną kwestią wobec omawianej kompetencji głowy państwa jest forma aktu prawnego dotyczącego powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony RP. W myśl art. 136 Konstytucji „Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza”. Na tej podstawie należy przyjąć, że właściwa w tej kwestii jest forma zarządzenia. Jednak w myśl postanowień Konstytucji (art. 93 ust. 2) zarządzenia obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, a także nie mogą być podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Jak już wcześniej ustalono, z tytułu najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, które jest tamowane poprzez „pośrednictwo” Ministra Obrony Narodowej, nie można przyjąć podległości orga-

⁶⁶⁸ Por. B. Opaliński, *Rozdzielenie...*, op. cit., s. 184.

⁶⁶⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 671.

nizacyjnej sił zbrojnych wobec głowy państwa, a co za tym idzie – nie można mu również przyznać kompetencji prawotwórczej wewnętrznej. Na tej podstawie wykluczam możliwość wydawania zarządzeń przez Prezydenta na podstawie art. 136 Konstytucji. Sytuację komplikuje też ustawa z 20 lipca 2000 roku, która stanowi, że w Dzienniku Ustaw ogłasza się akty prawne dotyczące powszechnej i częściowej mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony RP⁶⁷⁰. Na tej podstawie można przyjąć, że akt ten ma charakter powszechnie obowiązujący, gdyż generuje normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Bogusław Banaszak wprost wskazuje formę rozporządzenia jako aktu właściwego co do podjęcia decyzji o mobilizacji i użyciu sił zbrojnych⁶⁷¹. Jednak zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, upoważnienie to nie może być oparte ani na domniemaniu, ani na wykładni celowościowej. Ponadto upoważnienie ustawowe nie może być wywiedzione z ogólnych kompetencji organów powołanych do wykonywania ustaw⁶⁷². Upoważnienie to powinno w sposób czytelny wyrażać zamiar ustawodawcy. Jak wiadomo, obecnie nie istnieje upoważnienie ustawowe w zakresie wprowadzenia mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony RP.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, powstają istotne wątpliwości co do zasadności przyjęcia rozporządzenia jako aktu, na podstawie którego ma zostać wprowadzona mobilizacja i decyzja o użyciu sił zbrojnych do obrony RP. Także wykluczenie możliwości zastosowania zarządzenia powoduje konieczność zastosowania normy art. 142 ust. 2 („Prezydent Rzeczypospolitej wydaje postanowienia w zakresie realizacji pozostałych swoich kompetencji”). Warto w tym miejscu przypomnieć, że ustawodawca wskazał, że właśnie postanowienie jest właściwą formą aktu prawnego w sprawie decyzji co do użycia sił zbrojnych poza granicami RP. Wnosząc *per analogiam*, można przyjąć, że również właściwą formą aktu do podjęcia decyzji o użyciu sił zbrojnych do obrony RP będzie postanowienie Prezydenta.

Analiza aktów rangi ustawowej pozwala na przyjęcie, że Prezydentowi także zagwarantowano udział w procedurze użycia sił zbrojnych w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego. W myśl ustawy o Policji Prezydent postanawia o użyciu sił zbrojnych na wniosek Prezesa Rady Ministrów⁶⁷³. Przesłankami użycia sił zbrojnych są zaistnienie zagrożenia

⁶⁷⁰ Zob. art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000, nr 62, poz. 718).

⁶⁷¹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 672.

⁶⁷² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 1999 roku, sygn. Akt P 7/98, OTK 1999, nr 4 poz. 72, s. 346.

⁶⁷³ Artykuł 18 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. 2015, nr 0, poz. 355).

bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego⁶⁷⁴ oraz stwierdzenie, że już użyte oddziały i pododdziały Policji są niewystarczające wobec zaistniałego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego. Po drugie, Prezydent może wydać stosowne postanowienia, tylko działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wobec tego powstaje pytanie, czy Prezydent pozostaje związany wnioskiem szefa rządu, czy też może odmówić jego wykonania. W myśl postanowień omawianej ustawy ustawodawca posłużył się sformułowaniem „mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”. Zdaniem Bartłomieja Opalińskiego wniosek premiera ma dla prezydenta charakter wiążący. Argumentuje on to tym, że „funkcja ta [zwierzchnika sił zbrojnych – K.N.] ma *de facto* charakter symboliczny, bowiem prezydent nie wykonuje zwierzchnictwa nad armią ani w czasie pokoju, ani też w czasie wojny”⁶⁷⁵. Nie sposób zgodzić się z tym stanowiskiem, gdyż Konstytucja wprost stanowi, że Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, a w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 1 i 2). Przyjęcie przez ustawodawcę konstytucyjnego „zwierzchnictwa pośredniego” nie uprawnia do stwierdzeń, że Prezydent zwierzchnictwa w ogóle nie wykonuje. Autor dalej konstatuje, że „również funkcja prezydenta jako strażnika bezpieczeństwa państwa nie znajduje odzwierciedlenia w konkretnych przepisach kompetencyjnych. Rada Ministrów pozostaje natomiast tym segmentem władzy wykonawczej, do kompetencji którego ustawodawca powierzył m.in. zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej oraz porządku publicznego. Klauzula porządku publicznego [...] jest natomiast jedną z przesłanek zastosowania omawianego środka. Ponadto w strukturze rządu funkcjonują wyspecjalizowane resorty obejmujące zakresem swoich działań problematykę bezpieczeństwa i porządku (wskazać należy Ministerstwo Obrony Narodowej czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). Na podstawie wskazanej argumentacji uzasadnione wydaje się twierdzenie, że wniosek premiera ma dla prezydenta charakter wiążący, głowie państwa nie przysługu-

⁶⁷⁴ Ustawodawca szczegółowo precyzuje te dość ogólnikowe sformułowania, przez które należy rozumieć sprowadzenie: 1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli; 2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach; 3) bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib centralnych organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów; 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego.

⁶⁷⁵ B. Opaliński, *Rozdzielenie...*, *op. cit.*, s. 179.

je w tym zakresie prawo odmowy⁶⁷⁶. W mojej opinii argumenty te w żaden sposób nie uzasadniają takiego stanowiska co do wiążącego charakteru wniosku Prezesa Rady Ministrów. W odniesieniu do stwierdzenia, że „funkcja prezydenta jako strażnika bezpieczeństwa państwa nie znajduje odzwierciedlenia w konkretnych przepisach kompetencyjnych”, można chociażby przywołać kompetencje głowy państwa w zakresie wprowadzenia stanu wojennego czy też stanu wyjątkowego. Zgadzam się, że Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej oraz porządek publiczny. Jednak odnosząc się do omawianego przypadku, ustawodawca przyznaje głowie państwa prawo decydowania o użyciu sił zbrojnych. Podstawowe pytanie, jakie wyłania się w świetle tej regulacji, dotyczy tego, czy głowa państwa jest związana wnioskiem premiera w tym zakresie. W odpowiedzi na to pytanie pomocne są dalsze przepisy ustawy o Policji. Zgodnie z jej postanowieniami w przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu pomocy przez siły zbrojne podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych określający zakres i formę pomocy, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów. Następnie Prezydent niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu decyzji Ministra Obrony Narodowej. Zatwierdzanie (uchylenie) decyzji ministra następuje już bez wniosku premiera i właśnie na tej podstawie można przyjąć, że skoro Prezydent został upoważniony do zatwierdzenia i uchylania decyzji Ministra Obrony Narodowej w zakresie użycia sił zbrojnych, nie jest związany wnioskiem premiera. Ustawa nie określa konsekwencji uchylenia decyzji ministra przez Prezydenta, co powoduje, że jest to przepis o charakterze *lex imperfecta*. W praktyce trudno sobie wyobrazić kontrasygnowanie postanowienia o uchyleniu decyzji ministra przez szefa rządu. Omawiany przepis ma swoją genezę w ustawie z 1981 roku⁶⁷⁷, która uchwalona została w całkowicie innym systemie ustrojowym, a jednak przepis ten w niemal niezmienionej treści obowiązuje do dziś, przez co w oczywisty sposób odbiega treściowo od przejętej konstrukcji ustrojowej egzekutywy pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku.

Ponadto Prezydent może postanowić o użyciu sił zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa w czasie stanu wyjątkowego. Kompetencja ta zostanie szerzej omówiona w następnym podrozdziale (*vide*: rozdział IV pkt 3.1).

Pozostałe kompetencje sprowadzają się do uznawania stopni oficerskich podporucznika, generałów i admirałów nadanych przez władze emigracyjne RP

⁶⁷⁶ *Ibidem*.

⁶⁷⁷ Ustawa z 14 lipca 1983 roku o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. 1983, nr 38, poz. 172). W myśl tejże ustawy KOK wydawał decyzję w sprawie użycia sił zbrojnych samodzielnie, bez wniosku Prezesa Rady Ministrów.

w okresie do 22 grudnia 1990 roku. Na podstawie ustawy o dyscyplinie wojskowej Prezydent może udzielać wyróżnień (tj. oznaki honorowej, tytułu honorowego lub honorowej broni białej), a także polecić wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec żołnierza pełniącego służbę po ogłoszeniu mobilizacji, w stanach nadzwyczajnych, w czasie wojny oraz podczas wykonywania przez żołnierza zadań służbowych w strefie działań wojennych, jak również w przypadku użycia Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa i udziału w akcjach humanitarnych, poszukiwawczych lub ratowniczych⁶⁷⁸. Prezydent także nadaje sztandary jednostkom wojskowym (na wniosek Ministra Obrony Narodowej)⁶⁷⁹. Jak ustalił Paweł Samecki, nadanie sztandaru jako kompetencja niewyrażająca się w formie wystawienia dokumentu nie podlega kontrasygnacie⁶⁸⁰. Ponadto Prezydent może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych⁶⁸¹. Warto odnotować, że w wyniku wspomnianej już nowelizacji od 1 stycznia 2014 roku ograniczono ustawowe kompetencje kreacyjne Prezydenta. W poprzednim stanie normatywnym Prezydent wyznaczał i odwoływał Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych⁶⁸². Od 1 stycznia 2014 roku kompetencji tej już nie posiada. W myśl znowelizowanych przepisów Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych podlega Dowódcy Generalnemu Sił Zbrojnych⁶⁸³, przy czym żadna ze znowelizowanych ustaw nie określa wprost, kto powołuje Szefa Inspektoratu, co świadczy o brakach w warsztacie legislacyjnym, chociaż niewykluczone, że wynikało to z pośpiechu w pracach legislacyjnych. Zagadnienie to jednak wykracza poza ramy niniejszej dysertacji.

Warto również odnotować, że na skutek nowelizacji ustawy z 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej zostały poszerzone kompetencje Prezydenta wynikające ze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi⁶⁸⁴. Otóż od 1 stycznia 2014 roku Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów wskazuje osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych („Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,

⁶⁷⁸ Artykuł 14 ust. 1 pkt 5 i art. 87 pkt 1 ustawy z 9 października 2009 roku o dyscyplinie wojskowej (Dz.U. 2009, nr 190, poz. 1474).

⁶⁷⁹ Artykuł 10 ustawy o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1993, nr 34, poz. 154 ze zm.).

⁶⁸⁰ P. Samecki, *Prezydent...*, op. cit., s. 67.

⁶⁸¹ Artykuł 5 pkt 2 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

⁶⁸² Uchylony art. 43a ustawy o z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2014, poz. 1414).

⁶⁸³ Artykuł 13c ust. 1a ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

⁶⁸⁴ Ustawa z 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 852).

sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności: [...] 3) wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych⁶⁸⁵). Należy w tym miejscu dokonać krótkiej analizy przepisu poszerzającego kompetencje Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W odniesieniu do „osoby przewidzianej na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych” należy stwierdzić, że jest to rozwiązanie znane polskim regulacjom ustrojowym i stanowi bezpośrednie nawiązanie do rozwiązań z okresu międzywojennego, czyli instytucji Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Jak pamiętamy, instytucja ta została ustanowiona jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji marcowej na podstawie dekretu Wodza Naczelnego z 7 stycznia 1921 roku, zgodnie z którym przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej był generałem przewidzianym na Naczelnego Wodza w czasie wojny. Następnie, po zamachu majowym, na podstawie rozporządzenia z 6 sierpnia 1926 roku⁶⁸⁶ kandydatem na Naczelnego Wodza był Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, później, z chwilą wejścia w życie Konstytucji kwietniowej, uzyskał rangę organu konstytucyjnego. Dla przypomnienia warto dodać, że Generalny Inspektor Sił Zbrojnych był również mianowany przez Prezydenta.

Po pierwsze, obecnie ustawodawca rezygnuje z nazwania „osoby przewidzianej na stanowisko Naczelnego Dowódcy”, co komplikuje chociażby zwykłe czynności formalnej korespondencji. W Drugiej Rzeczypospolitej kandydatem na Naczelnego Wodza był Generalny Inspektor Sił Zbrojnych. Po drugie, ustawa nie formułuje żadnych wymagań co do kandydata na „osobę przewidzianą na stanowisko Naczelnego Dowódcy”. Co prawda Konstytucja nie wprowadza żadnych wymagań co do kandydata na Naczelnego Dowódcę, jednak ustawodawca może normować w ustawie każde zagadnienie, jeżeli nie zakazuje mu tego wyrażnie Konstytucja. Wobec tego należy stwierdzić, że osoba przewidziana na Naczelnego Dowódcę z racji tak odpowiedzialnego stanowiska powinna w mojej ocenie legitymować się odpowiednimi kompetencjami, ponieważ z tak sformułowanego przepisu można wywnioskować, że może to być żołnierz, jak również cywil bez jakiegokolwiek przygotowania do tej funkcji. Warto przypomnieć, że już dekretodawca w Drugiej Rzeczypospolitej określił, że Generalnym Inspektorem mógł być wyłącznie generał wojska polskiego.

⁶⁸⁵ Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 20 czerwca 2015 roku nr 112-27-2015 o wskazaniu osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (M.P. 2015, poz. 615).

⁶⁸⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 roku o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (Dz.U. 1926, nr 79, poz. 445).

Na skutek ustawy z 5 marca 2015 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁶⁸⁷ osoba przewidziana do mianowania na stanowisko NDSZ przygotowuje się do realizacji zadań wynikających z kompetencji NDSZ do czasu mianowania NDSZ lub wskazania przez Prezydenta innej osoby przewidzianej do mianowania na to stanowisko. Osoba przewidziana do mianowania na stanowisko NDSZ przygotowuje się do realizacji zadań wynikających z kompetencji NDSZ poprzez: udział w strategicznych grach i ćwiczeniach obronnych, planowanie użycia sił zbrojnych do obrony państwa oraz przygotowywanie wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi (art. 5a ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

Zdaniem większości przedstawicieli doktryny zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi na gruncie Konstytucji z 1997 roku jest określane jako bierne⁶⁸⁸, bierno-symboliczne⁶⁸⁹, dowództwo ideowe⁶⁹⁰ czy też zwierzchnictwo o wymiarze symbolicznym⁶⁹¹. Zdaniem Pawła Sarneckiego „jest to funkcja czysto tytułarna”⁶⁹². Z kolei Bartłomiej Opaliński stwierdził, że „tradycyjna funkcja prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych ma charakter symboliczny (ceremonialny)”⁶⁹³. Z moich dotychczasowych rozważań wynika, że stanowiska te nie do końca są uzasadnione, gdyż jedynie w okresie 1944–1947 można mówić o typowo symbolicznym zwierzchnictwie Prezydenta nad siłami zbrojnymi, gdyż wówczas nie wiązało się ono z żadnymi kompetencjami. Obecna konstytucja wskazuje wprost kompetencje związane ze zwierzchnictwem (art. 134), jak również – po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu – zobowią-

⁶⁸⁷ Ustawa z 5 marca 2015 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 529). Ustawa weszła w życie 30 kwietnia 2015 roku.

⁶⁸⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 164; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2001, s. 338; M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej [w:] Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda, Bielsko-Biała–Warszawa 2007, s. 110.

⁶⁸⁹ T. Słomka, *Relacje ustrojowe organów władzy wykonawczej w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 5, s. 70.

⁶⁹⁰ *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 286.

⁶⁹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 270; A. Cieszyński, *Stan wojny...*, *op. cit.*, s. 273.

⁶⁹² P. Sarnecki, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 66.

⁶⁹³ Bartłomiej Opaliński początkowo uznał, że „tradycyjna funkcja prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych ma charakter symboliczny (ceremonialny)”. Jednak w dalszym swoim wywodzie stwierdza, iż „za zbyt daleko idący należy uznać pogląd, że są to działania o charakterze czysto symbolicznym. [...] Nie są to więc uprawnienia jedynie symboliczne, w praktyce stwarzają one prezydentowi możliwość podejmowania decyzji w znacznym stopniu samodzielnych”. Zob. B. Opaliński, *Rozdzielenie...*, *op. cit.*, s. 173, 178.

zuje ustawodawcę do ich szczegółowego określania. Z poglądem tym zgadza się Piotr Winczorek, uznając, że „nie jest to wyłącznie funkcja tytułarna, lecz wiąże się z nią szereg istotnych uprawnień”⁶⁹⁴. Moim zdaniem można przyjąć, że zwierzchnictwo Prezydenta ukształtowane pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku ma charakter zracjonalizowany, gdyż ustrojodawca zagwarantował głowie państwa – zwierzchnikowi Sił Zbrojnych RP – udział w procesach nominacyjnych najważniejszych stanowisk dowódczych w siłach zbrojnych zarówno w czasie pokoju, jak i na czas wojny. Innymi słowy, bez aprobaty Prezydenta nie jest możliwe dowodzenie siłami zbrojnymi. Tak więc Prezydent w czasie pokoju nie może sprawować zwierzchnictwa w inny sposób niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, przy czym jest wyposażony w szereg istotnych uprawnień wobec sił zbrojnych.

3. Prezydent RP jako strażnik bezpieczeństwa państwa

3.1. Kompetencje Prezydenta RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń

Prezydent jest organem stojącym na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Znamienne jest odwołanie się do przedstawionych wartości w rocie przysięgi prezydenckiej: „Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyste przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem” (art. 130 Konstytucji). Niepodległość państwa i nienaruszalność jego terytorium to bezsprzecznie synonimy stanu zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a zarazem pokojowej egzystencji⁶⁹⁵. Jediną ewidentnie zaznaczoną konstytucyjną kompetencją głowy państwa dotyczącą bezpośrednio bezpieczeństwa państwa jest wprowadzanie stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Obowiązująca Konstytucja z 1997 roku zawiera osobny rozdział poświęcony regulacji stanów nadzwyczajnych, które w wyraźny sposób rzutują na problematykę bezpieczeństwa państwa.

Z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych wiążą się dwie zasadnicze zmiany. Pierwsza dotyczy możliwości ograniczenia wolności i praw człowieka

⁶⁹⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 182. Tak również M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr I (15), s. 127.

⁶⁹⁵ D. Dudek, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jako wartość konstytucyjna* [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Historia i współczesność*, red. L. Antonowicz, T. Guz, M.R. Pałubka, Lublin 2010, s. 168.

i obywatela w granicach ustawy zasadniczej. Druga sprowadza się do zmiany zasad funkcjonowania państwa na podstawie procedur nadzwyczajnych z jednoczesnym odstępieniem od zwykłych konstytucyjnych zasad sprawowania władzy. Zgodnie z dyspozycją art. 229 oraz 230 Konstytucji Prezydent może wprowadzić stan wojenny oraz stan wyjątkowy. Znamienne jest posłużenie się w przywołanych przepisach przez ustrojodawcę sformułowaniem „Prezydent może”, na podstawie którego zasadne wydaje się przyjęcie rozwiązania polegającym na tym, że Prezydent nie jest związany wnioskiem wysuniętym przez gabinet. Ustrojodawca świadomie upoważnia Prezydenta do decydowania w sprawie proklamacji tych stanów nadzwyczajnych. W przeciwnym wypadku użyłby sformułowania „Prezydent wprowadza”. Na tej podstawie należy przyjąć, że inicjatywa w zakresie wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego leży po stronie rządowej. To właśnie Rada Ministrów składa stosowny wniosek, bez którego nie jest możliwe wprowadzenie żadnego ze stanów nadzwyczajnych. Zdaniem Leszka Garlickiego „oba organy władzy wykonawczej muszą więc działać zgodnie: prezydent nie może wprowadzić stanu wojennego bez wniosku rządu, ale też nie ma obowiązku uczynić takiemu wnioskowi załość”⁶⁹⁶. W kontekście powyższych uwarunkowań nieodzowna będzie zbieżność poglądów organów egzekutywy co do konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, ponieważ państwo może również reagować na zagrożenia bez konieczności wprowadzania stanu nadzwyczajnego.

W myśl art. 229 stan wojenny może być wprowadzony „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Przesłanki te nie muszą nastąpić łącznie. Z punktu widzenia wprowadzania stanu wojennego wystarczy, że zaistnieje jedna z nich. Po przedłożeniu wniosku Rady Ministrów w sprawie proklamowania stanu wojennego Prezydent zobowiązany jest do zbadania, czy zaistniałe okoliczności wypełniają wskazaną przesłankę we wniosku Rady Ministrów. W przypadku, gdy we wniosku jako podstawę wskazano „zewnętrzne zagrożenie”, Prezydent bada zasadność wniosku pod względem zaistnienia takiego zagrożenia. Wskazana przesłanka ma charakter nieostry, co może utrudniać ocenę jego zasadności, jednak z drugiej strony ustrojodawca słusznie posłużył się takim sformułowaniem w celu przyznania pewnej swobody oceny zaistniałej sytuacji, jak i różnorodnej jej interpretacji, co w konsekwencji może skutkować różnymi postaciami tego zagrożenia. Zdaniem Wiesława Skrzydło zewnętrzne zagrożenie państwa „musi znajdować podstawę w istniejącej sytuacji międzynarodowej i wynikającym stąd realnym zagrożeniu”⁶⁹⁷. Krzysztof Pro-

⁶⁹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 403.

⁶⁹⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 166.

kop przyjmuje, że zagrożenie musi mieć charakter militarny⁶⁹⁸. Adam Cieszyński stwierdza, że „zewnętrzne zagrożenia państwa” może obejmować „stan szeroko rozumianego konfliktu interesów pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a innym państwem. Konflikt ten musi jednak mieć poważny charakter, co oznacza, że powinien być poprzedzony zerwaniem rozmów i stosunków międzynarodowych, a także podjęciem działań obejmujących własne Siły Zbrojne, np. mobilizacja, przegrupowanie jednostek wojskowych”⁶⁹⁹. Odmienne do tego zagadnienia odnosi się Waldemar J. Wołpiuk który uznaje, że „rozszerzająca interpretacja pojęcia «zagrożenia zewnętrznego» nie ma uzasadnienia, gdyż oprócz wymienionego pojęcia, pozostałe części składowe przepisu wyraźnie wskazują, iż następstwem zagrożenia zewnętrznego może być tylko niebezpieczeństwo zbrojne wyrażone w sformułowaniach: «zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej» i «zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji»”⁷⁰⁰. Przez zagrożenie zewnętrzne należy przyjąć stan lub sytuację, w wyniku której zwiększone jest prawdopodobieństwo utraty lub ograniczenia suwerenności czy też integralności terytorialnej państwa. Źródłem tego zagrożenia jest stan lub sytuacja pochodząca spoza granic Rzeczypospolitej Polskiej. Omawiane pojęcie jest sformułowaniem bardzo ogólnym i niedookreślonym, co w konsekwencji pozostawia znaczną swobodę oceny decydenta, czy określony stan lub sytuacja wypełnia konstytucyjną przesłankę. Wobec tego konieczne jest stwierdzenie przez Prezydenta, że dana sytuacja stanowi zagrożenie państwa o charakterze zewnętrznym.

Warto odnotować, że obecnie obserwuje się także przenoszenie konfliktów i wojen do cyberprzestrzeni⁷⁰¹. Dlatego też zagrożenie może być spowodowane działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni, która stała się kolejnym (po lądzie, morzu, przestrzeni powietrznej, kosmicznej) środowiskiem prowadzenia walki. Współcześnie niektóre państwa utworzyły wydzielone jednostki w strukturach sił zbrojnych, które realizują ofensywne i defensywne zadania w cyberprzestrzeni. Chodzi tutaj o różnego rodzaju ataki cybernetyczne, które są realizowane za pomocą specjalnych kodów komputerowych w celu wyrządzenia szkód w infrastrukturach teleinformatycznych państw lub kradzieży wrażliwych danych⁷⁰².

⁶⁹⁸ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 47.

⁶⁹⁹ *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 731.

⁷⁰⁰ W.J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 88.

⁷⁰¹ W. Krztoń, *Wojna i konflikt zbrojny – przemiany*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2013, nr 1, s. 149.

⁷⁰² Zob. M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, *passim*; E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 39 i n.

Pozostałe przesłanki proklamacji stanu wojennego, tj. zbrojna napaść na terytorium RP oraz gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, mają bardziej sprecyzowany charakter. Pojęcie zbrojnej napaści nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa wewnętrznego, co powoduje konieczność skorzystania z dorobku prawa międzynarodowego. Konwencja z 3 lipca 1933 roku zdefiniowała pojęcie napaści⁷⁰³. Według niej aktem napaści było: 1) wypowiedzanie wojny innemu państwu; 2) najazd przy pomocy sił zbrojnych na terytorium innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny; 3) zaatakowanie przy pomocy sił lądowych, morskich lub powietrznych terytorium, okrętów lub samolotów innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny; 4) blokada morska wybrzeża lub portów innego państwa; 5) poparcie udzielone uzbrojonym bandom, które zorganizowawszy się na jego terytorium, dokonują najazdu na terytorium innego państwa, jak również odmowa, pomimo żądania państwa najechanego, poczynienia na swym własnym terytorium wszystkich będących w jego mocy zarządzeń w celu pozbawienia powyższych band wszelkiej pomocy lub opieki. Obecnie pojęciem „zbrojna napaść” posłużono się w art. 6 Paktu Północnoatlantyckiego. Zgodnie z jego dyspozycją zbrojna napaść musi być dokonana: 1) na terytorium którejkolwiek ze Stron w Europie lub Ameryce Północnej, na algierskie departamenty Francji na terytorium Turcji lub na wyspy pod jurysdykcją którejkolwiek ze Stron na obszarze północnoatlantyckim na północ od zwrotnika Raka; 2) na siły zbrojne, okręty lub samoloty którejkolwiek ze Stron znajdujące się na tych terytoriach lub nad nimi, albo na jakimkolwiek innym obszarze w Europie, na którym w dniu wejścia w życie Traktatu stacjonowały wojska okupacyjne którejkolwiek ze Stron, lub też na Morzu Śródziemnym czy na obszarze północnoatlantyckim na północ od zwrotnika Raka⁷⁰⁴. W przypadku drugiej przesłanki Prezydent może podjąć decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego, gdy spełnione będą dwa warunki: ma miejsce akt agresji wymierzony przeciwko państwu, z którym Polskę wiąże umowa międzynarodowa; z ważnej prawnie umowy zawartej między państwem, przeciwko któremu został dokonany akt agresji, a Polską wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji⁷⁰⁵. Z kolei umowa międzynarodowa powinna wskazywać, o jaką agresję chodzi, gdyż Konstytucja pojęcia tego nie precyzuje. Podstawę do wzajemnej pomocy przeciwko agresji stanowi art. 51 Karty Narodów Zjednoczo-

⁷⁰³ Konwencja o określeniu napaści podpisana w Londynie 3 lipca 1933 roku (Dz.U. 1933, nr 93, poz. 712).

⁷⁰⁴ Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 roku (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).

⁷⁰⁵ W.J. Wołpiuk, *Sprawy wojny i pokoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2002, nr 1, s. 65.

nych⁷⁰⁶, art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego⁷⁰⁷, Traktat o Unii Europejskiej dotyczący klauzuli wzajemnej obrony⁷⁰⁸, jak również Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący klauzuli solidarności⁷⁰⁹. Istotne jest to, że przesłanka w postaci zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji pozostaje nadal okolicznością fakultatywną powodującą wprowadzenie stanu wojennego.

Z kolei stan wyjątkowy wykorzystywany jest przez państwo, przeciwdziałając zagrożeniom o charakterze wewnętrznym. Zgodnie z art. 230 ust. 1 Konstytucji są

⁷⁰⁶ Artykuł 51: „Nic w niniejszej Karcie nie może uchybiać niepozbawalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregośkolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony będą natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa i w niczym nie mogą uszczuplać władzy i odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, wynikających z niniejszej Karty, do podejmowania w każdym czasie takiej akcji, jaką ona uzna za niezbędną do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90).

⁷⁰⁷ Artykuł 5: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim; wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w wykonaniu prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego przez artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom tak napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich środkach zastosowanych w jej wyniku zostanie bezzwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 roku (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).

⁷⁰⁸ Artykuł 42 ust. 7: „W przypadku gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególnie charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich”.

⁷⁰⁹ Artykuł 222 ust. 1: „Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie, w celu: a) zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich, – ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym, – udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego; b) udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka”.

to: zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub zagrożenie porządku publicznego. Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego również mają nieostry charakter i pozostawiają Prezydentowi i Radzie Ministrów dużą swobodę interpretacyjną. Pierwsza przesłanka – zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa – dotyczy dobra mającego najwyższą wartość w ustroju demokratycznym. Zdaniem Kazimierza Działocha „konstytucyjny ustrój państwa nie jest sumą przepisów konstytucji regulujących ustrój państwa ani nawet tych, które mają rangę zasad konstytucyjnych (ustrojowych), a jego zagrożenie nie polega na nieprzestrzeganiu tych przepisów i zasad w takim czy innym stopniu. Kategoria ta ujęta jako przedmiot szczególnego zagrożenia państwa oznacza taki stan rzeczy, taki stopień zagrożenia, który godzi w samą egzystencję Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa konstytucyjnego opartego na fundamentalnych wartościach i zasadach opisanych w preambule do konstytucji, i w podstawowych zasadach rodz. I, II i XII”⁷¹⁰. Zagrożeniem tego rodzaju może być próba pozakonstytucyjnego przejęcia władz w państwie (zamach stanu), a także nieprzestrzeganie zasad funkcjonowania organów państwowych lub niektórych z nich bądź spowodowanie zaprzestania funkcjonowania niektórych z nich, co prowadzi do paraliżu państwa i godzi w byt ustroju w kształcie nakreślonym w konstytucji⁷¹¹. Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji) będzie zobowiązany do oceny, czy zagrożenie, na które powołuje się we wniosku rząd, będzie dotyczyło rzeczy istotnych z punktu widzenia ustawy zasadniczej i których nie będzie można usunąć zwykłymi środkami konstytucyjnymi. Innymi słowy, warunkiem wprowadzenia stanu wyjątkowego jest stwierdzenie zaistnienia istotnego zagrożenia, które bezpośrednio uderza w postanowienia ustawy zasadniczej stanowiącej podstawę ustroju państwa i godzi w dalszy byt ustroju w kształcie określonym w Konstytucji RP.

W drugiej kolejności ustawa zasadnicza wymienia jako przesłankę wprowadzenia stanu wyjątkowego zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Poprzez zagrożenie bezpieczeństwa obywateli można rozumieć stan, w którym życie, zdrowie oraz mienie obywateli są zagrożone w skali i natężeniu uniemożliwiającym normalną egzystencję ogółu mieszkańców⁷¹². Z kolei zagrożenie porządku publicznego może dotyczyć naruszenia ustalonego porządku w działalności instytucji publicznych, urządzeń użyteczności publicznej czy dezorganizacji życia mieszkańców⁷¹³. Jednak aby mogło zostać uznane za uzasadniony powód wprowadzenia stanu wyjątkowego, zagrożenie takie musi mieć szczególny lub masowy charakter, którego nie można wyeliminować za

⁷¹⁰ K. Działocha, *Komentarz art. 230...*, *op. cit.*, s. 2.

⁷¹¹ Por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 979 i n.

⁷¹² M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 206.

⁷¹³ W.J. Wołpiuk, *Państwo...*, *op. cit.*, s. 94.

pomocą zwykłych środków konstytucyjnych. Zarówno zagrożenie bezpieczeństwa obywateli, jak porządku publicznego są pojęciami niedookreślonymi, co powoduje pozostawienie Prezydentowi jako strażnikowi bezpieczeństwa państwa dużej swobody w dokonywaniu oceny znaczenia zaistniałych zagrożeń. Jednak z drugiej strony może powodować trudność w ocenie sytuacji i właściwej klasyfikacji zaistniałego zagrożenia. Dlatego należy stwierdzić, iż tak daleko idącą niedookreśloność przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego należy ocenić negatywnie. Przychyłam się do poglądu Marcina Brzezińskiego, iż dużo lepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie jednej ogólnej przesłanki w postaci „wewnętrznego zagrożenia państwa”⁷¹⁴.

Wniosek Rady Ministrów dotyczący wprowadzenia stanu wojennego poza podaniem okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego powinien zawierać zasięg terytorialny oraz zakres koniecznych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Elementy te muszą się obligatoryjnie znaleźć we wniosku. Konstytucja i ustawodawstwo nie zakreślają okresu obowiązywania stanu wojennego, gdyż stan ten jest konsekwencją zewnętrznego czynnika, wobec czego wprowadzany jest na czas nieoznaczony – przy czym Konstytucja nakłada na Prezydenta i rząd obowiązek podejmowania działań, które mają zmierzać do najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (art. 228 ust. 5 *in fine*). Następnie wniosek jest przekazywany Prezydentowi, który niezwłocznie go rozpatruje. Zdaniem Marcina Kazimierczuka „Prezydent nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów. Oznacza to, że może on odmówić wydania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny lub – generalnie zgadzając się z Radą Ministrów, co do konieczności wprowadzenia stanu wojennego – powołać się na inne przyczyny, niż to uczynił gabinet we wniosku. Głowa państwa może również wprowadzić stan wojenny na innym obszarze terytorialnym i określić inny zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela”⁷¹⁵. Moim zdaniem są to zbyt daleko idące wnioski. Prezydent, stojąc na straży bezpieczeństwa państwa, po otrzymaniu wniosku o wprowadzenie stanu wojennego powinien ocenić: 1) czy zaistniałemu szczególnemu zagrożeniu nie można skutecznie przeciwdziałać przy użyciu zwykłych środków konstytucyjnych – kontrola na podstawie zasady ostateczności (art. 228 ust. 1 Konstytucji); 2) czy planowane działania (w szczególności ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela) odpowiadają stopniowi zagrożenia i gwarantują najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa – kontrola na podstawie zasady celowości (art. 228 ust. 5 Konstytucji). W przypadku, gdy ocena Prezydenta nie jest zbieżna z postanowieniami wniosku, wówczas Prezydent może odmówić jego wydania oraz podjąć nieformalne działania w celu

⁷¹⁴ M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 207.

⁷¹⁵ M. Kazimierczuk, *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu wojennego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2006, nr 6, s. 167.

uwzględnienia jego postulatów, np. przeprowadzenie konsultacji bądź zwołanie Rady Gabinetowej. W każdym razie w mojej ocenie Prezydent jest związany wnioskiem w ten sposób, że nie może go zmienić, a ewentualne wydanie rozporządzenia niezgodnego z wnioskiem może wypełniać znamiona deliktu konstytucyjnego. Odmienna interpretacja prowadziłaby – wbrew konstrukcji ustrojowej egzekutywy – do osłabienia pozycji Rady Ministrów, która zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa. Ponadto na podstawie art. 126 ust. 3 należy uznać, że rozszerzająca interpretacja kompetencji Prezydenta nie ma uzasadnienia. Przyjęte przeze mnie stanowisko znajduje również potwierdzenie w ustawie o stanie wojennym, zgodnie z którą to Rada Ministrów została upoważniona do określenia przyczyny i obszaru, na którym ma być wprowadzony stan wojenny, a także rodzajów ograniczeń praw i wolności obywatela i człowieka – odpowiednio dobranych ze względu na stopień i charakter zagrożenia (art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wojennym). Z kolei Prezydent na podstawie art. 3 tej ustawy: 1) „niezwłocznie rozpatruje wniosek”; 2) „wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego albo postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia”; 3) „rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego [...] przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania”. Ustalenia te dotyczą również trybu wprowadzenia stanu wyjątkowego z zastrzeżeniem, iż wniosek Rady Ministrów, jak i późniejsze rozporządzanie obligatoryjnie powinny też określać czas trwania stanu wyjątkowego.

Warto odnotować, że do podjęcia właściwej decyzji w sprawie wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego przez Prezydenta niezbędne będzie pozyskanie przez niego wszelkich informacji na temat aktualnego stanu bezpieczeństwa państwa. Dlatego też Minister Spraw Wewnętrznych niezwłocznie przekazuje do wiadomości Prezydenta informacje uzyskane przez organy i jednostki organizacyjne nadzorowane, podległe lub podporządkowane temu ministrowi, jeżeli informacje te mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa⁷¹⁶. Prezydentowi tego rodzaju informacje zobowiązani są również przekazywać: Szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego. Szefowie służb specjalnych są zobligowani do przekazywania tego rodzaju informacji w każdym przypadku, gdy Prezydent tak zadecyduje. Ponadto Prezydent może się zwracać do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa⁷¹⁷. Informacje przekazywane przez wskazane organy zazwyczaj mają

⁷¹⁶ Artykuł 29 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej (Dz.U. 2015, nr 0, poz. 812 ze zm.).

⁷¹⁷ Artykuł 4a ust. 1 pkt 5 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

charakter niejawny i podlegają szczególnej ochronie. Dostęp do tych informacji mają wyłącznie osoby, które pozytywnie przeszły postępowanie sprawdzające mające na celu ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy państwowej. Wobec Prezydenta *ex lege* nie przeprowadza się takiego postępowania⁷¹⁸. Prezydent jedynie zapoznaje się z przepisami o ochronie informacji niejawnych i składa oświadczenie o ich znajomości. Ponadto, w stanach nadzwyczajnych Prezydent może wyrazić zgodę na odstąpienie od przeprowadzania postępowania sprawdzającego. Na podstawie przekazanych informacji BBN przedstawia merytoryczne wnioski umożliwiające głowie państwa podejmowanie decyzji i zajmowanie odpowiednich stanowisk na podstawie fachowej wiedzy.

Analiza właściwych dyspozycji Konstytucji prowadzi do stwierdzenia, iż bez wniosku Rady Ministrów Prezydent nie ma możliwości wprowadzenia stanu wojennego, jak również wyjątkowego. Jednak nie wyklucza to możliwości podejmowania przez Prezydenta jako strażnika bezpieczeństwa państwa nieformalnych działań mających na celu przedłożenie wniosku w sytuacji, gdy to w jego ocenie zaistniały okoliczności uzasadniające wprowadzenie stanów nadzwyczajnych. W tym celu Prezydent może w szczególności wykorzystać instytucję Rady Gabinetowej. Zgodnie z art. 141 ust. 1 Konstytucji Prezydent może zwołać posiedzenie Rady Gabinetowej. Jako jej przewodniczący będzie miał możliwość przedstawienia swojego stanowiska odnośnie do konieczności wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego i domagać się złożenia odpowiedniego wniosku. W przypadku uznania argumentacji Rada Ministrów może wystąpić ze stosownym wnioskiem, ale równie dobrze może zdania Prezydenta nie podzielić i odrzucić jego argumentację. Jednak taką sytuację należy uznać raczej za teoretyczną, ponieważ to właśnie Rada Ministrów powinna – zgodnie z intencją ustawodawcy konstytucyjnego – inicjować procedurę proklamacji stanu wojennego i wyjątkowego, a Prezydent stojący na straży bezpieczeństwa państwa powinien występować bardziej w roli badającego zasadność tego wniosku, jak i czynnika zapobiegającego przed wykorzystywaniem konstytucyjnych uprawnień do własnych celów. Przykładem okoliczności nieprzedłożenia wniosku przez Radę Ministrów może być przeświadczenie, iż zagrożenie będzie możliwe do usunięcia w ramach instytucji zarządzania kryzysowego⁷¹⁹. Elementem różnicującym omawiane instytucje są przesłanki zastosowania instytucji zarządzania kryzysowego (sytuacje kryzysowe), czyli sytuacje, kiedy środki niezbędne do przywrócenia lub zapewnienia bezpieczeństwa są adekwatne do

⁷¹⁸ Artykuł 34 ust. 10 pkt 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228 ze zm.).

⁷¹⁹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2013, nr 0, poz. 1166 ze zm.).

sytuacji i nie uzasadniają wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych, jak również stopień gotowości do działania. Organy zarządzania kryzysowego (wojsko, policja, straż pożarna, służby specjalne, ratownictwo medyczne) cechuje stała gotowość do działania, natomiast stany nadzwyczajne mają charakter doraźny, stosowane są niezwykle rzadko, kiedy państwa lub obywatele są narażeni na szczególne zagrożenie⁷²⁰. W razie gdy Rada Ministrów zdecyduje się na usunięcie zagrożeń w ramach procedury zarządzania kryzysowego, Prezydent nie jest przewidziany w strukturach zarządzania kryzysowego, co oznacza całkowite pozbawienie go wpływu na działalność, która stanowi element kierowania bezpieczeństwem państwa. Analiza ustawy o zarządzaniu kryzysowym pozwala stwierdzić, że Prezydent jedynie może skierować do prac Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego na prawach członka Szefa BBN lub innego przedstawiciela.

Należy przyjąć, że Prezydent dokonuje w ramach egzekutywy wstępnej kontroli wniosku dotyczącego wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego. Decyzja Prezydenta w zakresie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych musi być bardzo przemyślana, gdyż nieodpowiednia mogłaby skutkować tym, że Prezydent zostanie pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Tym bardziej że kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów nie wywiera skutku w postaci redukcji czy zniesienia odpowiedzialności prawnej głowy państwa. Także beczynność w zakresie realizacji kompetencji wobec wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego mogłaby stanowić podstawę odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W tym zakresie Prezydent nie został pozostawiony samemu sobie. Został on wyposażony przez ustrojodawcę w organ doradczy w zakresie bezpieczeństwa państwa – RBN oraz przez ustawodawcę w wyspecjalizowany urząd pomocniczy – BBN.

Ustawodawca konstytucyjny nie przewidział sytuacji, gdy Rada Ministrów będąca organem kolegiальnym nie będzie mogła się zebrać na posiedzenie ze względu na zaistniałe okoliczności. Wobec tego zagadnienia Mirosław Karpiuk stoi na stanowisku, iż „pomimo istnienia przewidzianej przez konstytucję RP, procedury współdziałania Prezydenta RP z Radą Ministrów, to jednak, gdy organ kolegiальny ze względu na zakres zagrożenia nie może procedować w przedmiocie podjęcia wniosku, Prezydent RP powinien samodzielnie podjąć inicjatywę co do wydania rozporządzenia w przedmiocie wprowadzenia stanu wojennego, nie mniej jednak powinien on uzyskać kontrasygnatę Prezesa RM”⁷²¹. Odnosząc się do tego stanowiska, należy zaznaczyć, że ustrojodawca wyraźnie zerwał z dotychczasowym trybem wprowadzania stanu wojennego,

⁷²⁰ B. Opaliński, *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 76.

⁷²¹ M. Karpiuk, *Kształtowanie...*, op. cit., s. 108.

ustanawiając „wielogłowe” kierownictwo w zakresie wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego. Ustrojodawca nie przewiduje wystąpienia okoliczności powodującej niemożność zebrania się Rady Ministrów na posiedzenie, co stanowi wyraźne uchybienie, gdyż na skutek ataku terrorystycznego czy zbrojnej napaści taka sytuacja jest wysoce prawdopodobna. W mojej ocenie Prezydent nie jest uprawniony do wprowadzenia stanu wojennego bez wniosku Rady Ministrów i takie zachowanie mogłoby wypełniać znamiona deliktu konstytucyjnego. W drodze ostateczności Prezydent, powołując się na stan wyższej konieczności, powinien przyjąć wniosek o wprowadzenie stanu wojennego od Prezesa Rady Ministrów. Na tej podstawie można sformułować postulat *de lege ferenda*, art. 229 i 230 Konstytucji powinien zostać uzupełniony o nową treść: „Jeżeli Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, wniosek, o którym mowa w ust. 1, Prezydentowi może przedłożyć Prezes Rady Ministrów”. Uzasadnieniem takiej zmiany jest wprowadzenie pewnej procedury rezerwowej, gdyż łatwo wyobrazić sobie sytuację, gdzie wskutek zbrojnej napaści nastąpi odizolowanie części składu Rady Ministrów bądź też mogą oni znajdować się w różnych miejscach, co znacznie wydłuży proces podjęcia stosownej uchwały przez Radę Ministrów.

Prezydent wprowadza stan wojenny i wyjątkowy w formie rozporządzenia, które powinno obejmować te same elementy, które zostały wskazane przez gabinet. Będą to: 1) podanie okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego (wyjątkowego); 2) zasięg terytorialny; 3) zakres koniecznych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. W przypadku stanu wyjątkowego wniosek powinien dodatkowo zawierać również czas jego trwania. Wydanie rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny przebiega z wymogami art. 144 ust. 2 Konstytucji. Konieczność kontrasygnaty ma zabezpieczyć Radę Ministrów i osobie premiera przed taką treścią rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny, która będzie niekorzystna z jego punktu widzenia⁷²². Prezydent z racji swojego ważkiego udziału w proklamacji ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, tym bardziej że decyzja o zakwalifikowaniu konkretnych okoliczności jako zagrożenia zewnętrznego państwa ma w zasadzie charakter polityczny. Podstawę pociągnięcia do odpowiedzialności może stanowić niedostosowanie się do wymogów procedury wprowadzenia stanu wojennego, np. odwlekanie momentu rozpatrzenia wniosku, wydanie rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny bez wymaganego wniosku, wydanie rozporządzenia niezgodnego z wnioskiem Rady Ministrów. Przesłankę może stanowić również niepodjęcie stosownych działań (np. zaniechanie wydania rozporządzenia), które były konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa. Udział Prezydenta w proklamacji stanu wojennego (wyjątkowego) kończy przedstawienie rozporządzenia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm może uchylić rozporządzenie Prezydenta bezwzględnie większo-

⁷²² K. Prokop, *Stany..., op. cit.*, s. 63.

ścią głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w trybie przewidzianym w art. 231 Konstytucji.

Ustrojodawca wyposaża Prezydenta w szczególne uprawnienie w czasie obowiązywania stanu wojennego, którego przedmiotem jest prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, które zgodnie z art. 234 ust. 2 mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa⁷²³. Rozporządzenie z mocą ustawy stanowi jedyną postać ustawodawstwa delegowanego przewidzianego w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. Rozwiązanie to znane jest już polskiemu konstytucjonalizmowi. Możliwość skorzystania z tego uprawnienia obarczona jest wystąpieniem trzech przesłanek. Po pierwsze, konieczne jest zaistnienie stanu wojennego. W zasadzie bez znaczenia pozostaje, czy stan wojenny został ogłoszony na całości, czy tylko części terytorium państwa. Drugą przesłanką umożliwiającą wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy jest niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie. Przyczyna uniemożliwiająca zebranie się posłom w Sejmie powinna mieć charakter faktyczny (np. posłowie nie mogą fizycznie dotrzeć do Sejmu)⁷²⁴. Po trzecie, konieczny jest wniosek Rady Ministrów o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy, który powinien zawierać projekt rozporządzenia. Po otrzymaniu wniosku Prezydent wydaje rozporządzenie z mocą ustawy. W odróżnieniu od trybu wprowadzenia stanu wojennego w przypadku rozporządzenia z mocą ustawy Prezydent jest związany wnioskiem, tj. nie może odmówić wydania rozporządzenia. Innymi słowy, w przypadku wystąpienia Rady Ministrów o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy Prezydent ma obowiązek je wydać, co wynika z postanowień art. 234 ust. 1 Konstytucji („Prezydent [...] wydaje rozporządzenie z mocą ustawy”).

Kompetencja do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy nie stanowi uprawnienia władczego głowy państwa. Wobec omawianej instytucji należy stwierdzić, że ośrodkiem decyzyjnym jest Rada Ministrów, która wysuwa wniosek o wydanie rozporządzenia. Prezydent jest związany wnioskiem, natomiast samo wydanie rozporządzenia obarczone jest obowiązkiem kontrasygnaty szefa rządu. Na tej podstawie należy przyjąć, że Prezydent nie ma prawa wydawać rozporządzeń z własnej inicjatywy, jak również jest zobligowany do jego wydania w razie przedłożenia wniosku przez Radę Ministrów. Jedyne uzasadniony wyjątek nie-

⁷²³ Zob. J. Szymanek, *Rozporządzenie z mocą ustawy jako gwarancja bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 104; J. Jaskiernia, *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 141; J. Szymanek, *Rozporządzenie z mocą ustawy jako akt legislacji nadzwyczajnej. Księga pamiątkowa Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierchowski, Katowice 2009, s. 70.

⁷²⁴ Zob. B. Dzierżyński, *Rozporządzenie z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LIV, s. 83.

uwzględnienia wniosku stanowi sytuacja, gdy głowa państwa, odmawiając wydania rozporządzenia, powołuje się na ochronę wartości, nad którymi ma czuwać w myśl art. 126 ust. 2 Konstytucji. Ciekawą, aczkolwiek w mojej ocenie wprost sprzeczną z przepisami ustawy zasadniczej polemikę z postanowieniami Konstytucji w zakresie prawa Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy podejmuje Janusz Tomaszewski, który stwierdza, iż „skoro w innych aspektach stanu wojennego prezydent dysponuje autonomiczną wobec rządu pozycją, czemu w kontekście rozporządzeń z mocą ustawy niejako ubezwłasnowolnia się go względem rządu? Art. 228 ust. 5 wyraźnie stanowi, że «działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa». Czy jeżeli prezydent uzna, że wniosek rządowy dotyczący rozporządzenia z mocą ustawy nie odzwierciedla zasady proporcjonalności, to czy może go przyjąć?»⁷²⁵. Autor pozostawia te pytania bez odpowiedzi.

Jednak głównym problemem jest zakres przedmiotowy rozporządzeń z mocą ustawy. Zgodnie z art. 234 ust. 1 „Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenie z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5”. Oznacza to – zdaniem Marcina Brzezińskiego – iż treść rozporządzenia może dotyczyć dwóch zagadnień. „Po pierwsze, podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Po drugie, określonych w ustawach o stanach nadzwyczajnych zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych”⁷²⁶. Przeciwne stanowisko prezentuje Waldemar J. Wołpiuk, według którego przedmiotem regulacji w rozporządzeniach z mocą ustawy nie mogą być sprawy obowiązkowej materii ustawowej, czyli ustawy o stanach nadzwyczajnych oraz o wyrównywaniu strat majątkowych⁷²⁷. Ponadto również art. 233 ust. 1 ustawy zasadniczej wymienia prawa i wolności człowieka i obywatela, które nie mogą zostać ograniczone podczas stanu wojennego, natomiast art. 228 ust. 6 stanowi, że nie może zostać zmieniona konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta, a także ustawa o stanach nadzwyczajnych. Przyjęta przez ustrojodawcę specyfika określenia zakresu przedmiotowego budzi wątpliwości i stwarza problemy interpretacyjne przedstawicieli doktryny, wobec czego próba skorzystania z tej instytucji w praktyce w sytuacji wojennej może się zakończyć niepowodzeniem. Na tej podstawie należy stwierdzić, że ustawa zasadnicza zmarginalizowała jedyną formę ustawo-

⁷²⁵ J. Tomaszewski, *Prezydent...*, op. cit., s. 92.

⁷²⁶ M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 198 i n.

⁷²⁷ Podobnie uważa B. Dzierżyński, *Rozporządzenie...*, op. cit., s. 84, 85, 88.

dawstwa delegowanego i w zasadzie uniemożliwia skorzystanie z niego w okresie największego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Uprawnienie do wydania rozporządzenia z mocą ustawy może dotyczyć wyłącznie kwestii nieuregulowanych w ustawie o stanie wojennym. Innymi słowy, rozporządzenie może regulować materie ustaw o stanach nadzwyczajnych, nie może jednak zmieniać tych ustaw. Jak trafnie wskazuje Krzysztof Prokop, „jeżeli w ustawie zostaną szczegółowo określone zagadnienia, o których mowa w art. 228 ust. 3 (mniejsze znaczenie ma tu treść ust. 4), to rozporządzeniom z mocą ustawy zostanie pozostawiona bardzo wąska materia (trudno będzie w ogóle ją wyodrębnić)”⁷²⁸. Taki stan może powodować bezradność Rady Ministrów i Prezydenta w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, co może skutkować niemożnością skutecznego działania. Na tej podstawie powstaje pytanie, czy Prezydent w czasie stanu wojennego może wydać rozporządzenie z mocą ustawy przekraczające zakres przedmiotowy wynikający z art. 234 w zw. z art. 228 ust. 3, 4 i 6 w razie zajścia takiej potrzeby w czasie stanu wojennego. Zdaniem przedstawicieli doktryny w takich okolicznościach Prezydent będzie mógł przekroczyć zakres przedmiotowy rozporządzeń z mocą ustawy i w nowy sposób uregulować materię określoną w ustawie o stanie wojennym, powołując się na stan wyższej konieczności państwowej⁷²⁹. Przyjęcie zasady *necessitas non habet legem* powinno być realizowane wyłącznie w celu wyeliminowania zagrożenia i najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Powyższe stwierdzenia prowadzą do konkluzji, iż ustawodawca konstytucyjny nie skorzystał z bogatego doświadczenia konstytucyjnego i historycznego w zakresie regulacji ustawodawstwa delegowanego. W szczególności negatywnie należy ocenić krótkowzroczność wobec prawdopodobnych i niewykluczonych sytuacji ekstremalnego zagrożenia państwa.

Z wprowadzeniem stanu wojennego wiąże się zmiana zasad funkcjonowania państwa. Ustrojodawca nie przesądził, do kogo należy kierowanie obroną państwa w czasie stanu wojennego, pozostawiając to zagadnienie w gestii ustawodawcy. Do roku 2002 formalnie obowiązywały dekrety i ustawy uchwalone za czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dotyczące stanu wojennego. Klauzula derogacyjna wspomnianych aktów normatywnych zawarta została w ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych RP i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP (art. 38)⁷³⁰. Od czasu wejścia w życie wspomnianej ustawy o stanie wojennym (tj. 26 paździer-

⁷²⁸ K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 55.

⁷²⁹ *Ibidem*, s. 58; L. Mażewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 244.

⁷³⁰ Ustawa z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301).

nika 2002 roku) do czasu jej nowelizacji w 2015 roku⁷³¹ obowiązywał przepis, zgodnie z którymi „jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów” (art. 10 ust. 1 ustawy). W pierwszej kolejności dokonam analizy kompetencji Prezydenta w myśl przytoczonego przepisu, który obowiązywał przez ponad dwanaście lat (tj. od 26 października 2002 roku do 29 kwietnia 2015 roku). Podkreślam, iż poniższe rozważania nie uwzględniają również pozostałych zmian dokonanych na skutek nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 5 marca 2015 roku, a w szczególności art. 4a ust. 1 pkt 4a („Prezydent RP [...] postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”), o którym była już mowa przy omawianiu kompetencji Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych.

Zgodnie z przywołanym art. 10 ust. 1 „jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”. Wypływa stąd wniosek jednoznacznie przesądzający o ówczesnej pozycji Prezydenta, któremu można przypisać kompetencję w postaci kierowania obroną państwa z zastrzeżeniem, że realizuje ją, współdziałając z Radą Ministrów⁷³². Jednak w ujęciu teoretycznoprawnym współdziałanie Rady Ministrów czyni niezbędną przesłankę nałożenia na podmiot podległy kompetencji obowiązku (Prezydenta), a więc stanowi niezbędny warunek ważności dokonania określonych w ustawie działań w celu kierowania obroną państwa. Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie mogła się zebrać na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów (art. 11 ust. 2 ustawy o stanie wojennym)⁷³³. Ustawodawca w pewnym sensie wbrew duchowi konstytucji powierzył

⁷³¹ Ustawa z 5 marca 2015 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 529).

⁷³² Zdaniem Marka Zbigniewa Kulisza „choć ustawa tego nie określa, to można zakładać, że wówczas organem kierowania bezpieczeństwem państwa będzie swoista «wojenna» Rada Gabinetowa”. Zob. M.Z. Kulisz, *Ocena procesu zapewnienia bezpieczeństwa państwa przez organy administracji rządowej Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. K.M. Księżopolski, Warszawa 2009, s. 353.

⁷³³ Jeszcze dalej w swoich rozważaniach idzie Janusz Tomaszewski, którego zdaniem „inaczej należy spojrzeć na przepis stanowiący, że prezydent kieruje obroną państwa we współpracy z Radą Ministrów. Należy uznać, że przeważającą rolę ma w tym aspekcie rząd, jednak omawiany przepis można traktować w pewien sposób jako kryzysowy – jeżeli Rada Ministrów, ze szczególnym uwzględnieniem prezesa Rady Ministrów, nie jest w stanie sprawować swych konstytucyjnych uprawnień, niewykluczone, że sprawami obronności kierować będzie wyłącznie głowa państwa. Oczywiście jest to rozwiązanie skrajne, ale może być motywowane wyższą koniecznością państwa. Taki stan rzeczy powinien obowiązywać rzecz jasna jedynie tymczasowo, do momentu, aż rząd, premier bądź – jak można zakładać – wyznaczony na jego zastępstwo członek Rady Ministrów będą

głowie państwa kierowanie obroną państwa, gdyż to Rada Ministrów – zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej – zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Jednak jak słusznie zauważa Martin Bożek, „podejmowanie przez Prezydenta RP działania na rzecz obrony muszą tym samym uwzględniać kompetencje Rady Ministrów, jakie przysługują jej w obszarze bezpieczeństwa i obronności kraju. Wzmocnieniem takiej interpretacji art. 10 ust. 1 jest również art. 9, a więc przepis bezpośrednio go poprzedzający, a przy tym rozpoczynający rozdział zatytułowany «Zasady działania organów władzy publicznej». W świetle tego przepisu «w czasie stanu wojennego [a więc także jeśli zajdzie konieczność obrony – M.B.] organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji». Oznacza to, że kierowanie przez prezydenta obroną państwa w czasie stanu wojennego nie powoduje, co do zasady, zmian w zakresie działania rządu na rzecz bezpieczeństwa i obronności. Co więcej, nie zwalnia to również rządu z odpowiedzialności za realizowanie zadań przypisanych mu w art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji (tj. zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego)”⁷³⁴. Wobec tego zasadne wydaje się postawienie pytania, co należy rozumieć przez kierowanie obroną państwa przez Prezydenta.

Osobiście uważam, że głowa państwa, kierując obroną państwa, podejmuje wspólnie z Radą Ministrów działania mające na celu uruchamianie potencjału obronnego państwa poprzez wprowadzanie przewidzianych w Konstytucji i ustawach zadań w celu przeciwstawienia się zaistniałym zagrożeniom. Pomimo że Prezydentowi przyznano kierowanie obroną państwa, to jednak wprowadzenie wymogu współpracy jednoznacznie przekreśla przyjęcie koncepcji znanej z Konstytucji kwietniowej, noszącej nazwę konstytucyjnej dyktatury Prezydenta. Intencją ustawodawcy było zapewnienie wspólnego działania Prezydenta i Rady Ministrów w kierowaniu obroną państwa, co znajduje swoje potwierdzenie we wszystkich kompetencjach Prezydenta przysługujących mu w czasie stanu wojennego. Na wniosek Rady Ministrów Prezydent postanawia o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania. W tym samym trybie postanawia o stanach gotowości bojowej sił zbrojnych oraz określa ich zadania w czasie stanu wojennego. Tak ukształtowane kompetencje Prezydenta wydają się być bardziej uzależnione od stanowiska Rady Ministrów, tym bardziej że ustawodawca, przyznając Prezydentowi wyżej wymienione kompetencje, posługuje się sformułowaniami „postanawia” i „określa”, co w zestawieniu

mogli znowu sprawować swe konstytucyjne obowiązki”. J. Tomaszewski, *Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20, s. 88 i n.

⁷³⁴ M. Bożek, *Współdziałanie...*, op. cit., s. 97 i n.

z kompetencjami Prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego i mianowania Naczelnego Dowódcy, gdzie użyto sformułowań „może [...] wprowadzić” oraz „może [...] mianować”, przesądza o tym, że tylko wobec wprowadzenia stanu wojennego i mianowania Naczelnego Dowódcy głowa państwa nie jest związana wnioskiem rządu⁷³⁵. Prezydent może odmówić wydania stosownego postanowienia wobec pozostałych kompetencji (dotyczących przejścia organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania oraz określenia zadań stanów sił zbrojnych i ich stanów gotowości bojowej) i w konsekwencji nie uwzględnić wniosku gabinetu, powołując się na wartości, nad którymi ma czuwać w myśl art. 126 ust. 2 Konstytucji. Na tej podstawie można przyjąć, iż w znacznej mierze kierowanie obroną państwa zależy od Rady Ministrów, która nie tylko przedkłada Prezydentowi stosowne wnioski, ale została wyposażona w szereg istotnych kompetencji (np. zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa czy też przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej). Dlatego należy przyjąć, że współdziałanie organów egzekutywy stanowi warunek konieczny prowadzenia obrony państwa, gdyż brak porozumienia i ścisłej współpracy Prezydenta i Rady Ministrów przekreśla możliwość prowadzenia takiej obrony. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania w całości wypełnia zasadę współdziałania władz wyrażoną w preambule do ustawy zasadniczej. Mimo to ze względu na poziom polskiej kultury politycznej konieczność współpracy przez współczesnych dygnitarzy może się okazać trudna do osiągnięcia, a być może nawet niemożliwa do zrealizowania.

Przedstawiciele doktryny wyraźnie negatywnie odnoszą się do takiego rozwiązania. Zdaniem Krzysztofa Prokopa „wydaje się, że powierzenie kierownictwa obrony kraju dwóm organom władzy państwowej – jak przewiduje ustawa – jest rozwiązaniem błędnym z uwagi na fakt, że kompetencje w tej dziedzinie powinny spoczywać w jednym ręku”⁷³⁶. Janusz Tomaszewski definitywnie stwierdza, iż „wymóg ów [współpracy Prezydenta z Radą Ministrów – K.N.] ponownie należy ocenić krytycznie – swego rodzaju dwuwładza w przypadku stanu wojennego może mieć katastrofalne skutki”⁷³⁷. Z kolei Michał Brzeziński uważa, iż „stan wojenny nie może być rozdarty między prezydentem a Radą Ministrów – organem kolegialnym, co samo w sobie jest już uchybieniem. Stan wojenny powinien mieć jednego pana – właściciela, który będzie odpowiednio kontrolowany i nadzorowany”⁷³⁸. Także Krzysztof Eckhardt uznaje, iż „należa-

⁷³⁵ Także zdaniem Mirosława Karpiuka „jest to zwrot kategoryczny [„postanawia”, „określa” – K.N.], który nie pozwala Prezydentowi RP na ocenę takiego wniosku”. M. Karpiuk, *Kształtowanie...*, *op. cit.*, s. 202.

⁷³⁶ K. Prokop, *Stany...*, *op. cit.*, s. 143.

⁷³⁷ J. Tomaszewski, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 88.

⁷³⁸ M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 202.

łoby zrezygnować z formuły kierowania przez niego [Prezydenta – K.N.] «we współdziałaniu z Radą Ministrów» obroną państwa. Zadanie to powinien wypełniać Prezes Rady Ministrów»⁷³⁹.

Osobiście podzielam stanowisko przedstawicieli jurysprudencji i uważam, że przyjęcie modelu dualistycznego w zakresie wprowadzania stanu wojennego, jak i kierowania obroną państwa powoduje konieczność bliskiej i zgodnej współpracy pomiędzy jednoosobową głową państwa i kolektywnym rządem. Wprowadzenie przez ustrojodawcę (w zakresie trybu wprowadzenia stanu wojennego) i ustawodawcę (w zakresie kierowania obroną państwa) konieczności współdziałania organów egzekutywy powinno zostać uzupełnione procedurami rezerwowymi, gdyż w przypadku odizolowania jednego z decydentów, które nastąpiło wskutek działań zbrojnych, możliwy jest paraliż decyzyjny. Dlatego ustawa zasadnicza wobec trybu wprowadzenia powinna przewidywać procedurę rezerwową, natomiast ustawa o stanie wojennym – procedurę rezerwową wobec trybu kierowania obroną państwa. Chodzi tutaj w szczególności o sytuację niemożności sprawowania urzędu głowy państwa lub Prezesa Rady Ministrów, która mogłaby mieć miejsce wskutek działań zbrojnych. W takiej sytuacji Konstytucja przewiduje „zastępstwo” głowy państwa przez Marszałka Sejmu, jednak może być to obciążone koniecznością udziału kolektywnego organu – Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku śmierci Prezydenta Marszałek Sejmu z mocy Konstytucji przejmuje obowiązki głowy państwa. Sprawa dużo bardziej się komplikuje wobec Rady Ministrów. Co prawda procedura rezerwowa ustanowiona w art. 11 ust. 2 zakłada: „Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie konstytucyjne, kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów”, jednak ustawa nie przewiduje sytuacji niemożności sprawowania urzędu przez premiera np. w razie jego uprowadzenia czy śmierci. Połowiczne rozwiązanie zawarte jest w ustawie o Radzie Ministrów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów „w razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów, pracami Rady Ministrów kieruje wiceprezes Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów lub jeden z ministrów, jeżeli wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany”⁷⁴⁰. Na tej podstawie wiceprezes (lub wyznaczony minister) przejmie zadania i kompetencje, ale wyłącznie w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów (art. 6 ust. 2 ustawy). Wobec tych uregulowań zasadne byłoby prawne zobowiązanie Prezesa Rady Ministrów do wskazania uprawnionego wiceprezesa i zakreslenia jego kompetencji, a w szczególności wynikających z ustawy o stanie wojennym. Jeszcze inaczej przedstawia się sytuacja

⁷³⁹ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, op. cit., s. 367.

⁷⁴⁰ Ustawa z 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz.U. 2012m poz. 392 ze zm.).

w razie śmierci premiera, ponieważ żadna z ustaw nie przewiduje takiej sytuacji, a w przypadku wystąpienia takiej okoliczności kierowanie obroną państwa będzie niemożliwe, gdyż śmierć Prezesa Rady Ministrów jest równoznaczna z kresem istnienia rządu. W takim wypadku Prezydent jest zobligowany w trybie art. 154 Konstytucji do niezwłocznego desygnowania kandydata na premiera wraz z jego powołaniem oraz zaprzysiężeniem nowego składu Rady Ministrów. Współcześnie tego rodzaju okoliczności mogą mieć miejsce i powinny zostać uwzględnione przy kolejnej nowelizacji ustawy o stanie o wojennym, tym bardziej że ustrojodawca i ustawodawca odstąpili od powierzenia prawa wprowadzenia stanu wojennego i kierowania obroną państwa przez jeden organ odpowiedzialnie nadzorowany i kontrolowany.

Artykuł 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o stanie wojennym przyznawał Prezydentowi możliwość powołania NDSZ. Kompetencję tę realizował na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Jak już wcześniej ustalono, w czasie stanu wojennego mianowanie Naczelnego Dowódcy stanowi fakultatywną kompetencję Prezydenta, gdyż nie zawsze musi zachodzić konieczność powoływania NDSZ. Z drugiej jednak strony ustawa przyznawała możliwości mianowania głównodowodzącego w czasie stanu wojennego, gdy zdaniem Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów zachodzi konieczność jego powołania, dzięki czemu możliwe będzie odpowiednie przygotowanie się Naczelnemu Dowódcy do odpowiednich działań na wypadek konieczności podjęcia działań obronnych, przy czym faktyczną możliwość wykonywania swoich obowiązków uzyska on dopiero z „czasem wojny”, czyli rozpoczęciem działań zbrojnych. Kwestię konieczności jego mianowania pozostawiono decydującym (Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów), przy czym Prezydent nie jest związany wnioskiem premiera i może odmówić mianowania przedstawionego przez niego kandydata. Zdaniem Martina Bożka w czasie stanu wojennego „niemianowanie głównodowodzącego oznacza, że całością działań obronnych kierują władze cywilne. W sytuacji niepowołania naczelnego dowódcy obowiązuje bowiem zasada ogólna, zgodnie z którą obroną państwa kieruje prezydent we współdziałaniu z Radą Ministrów (art. 10 ust. 2 ustawy o stanie wojennym)”⁷⁴¹. Nie sposób odnieść się pozytywnie do tych stwierdzeń, ponieważ bez znaczenia pozostaje to, czy w czasie stanu wojennego została dokonana nominacja NDSZ, gdyż nie wpływa to na zasadę wyrażoną w art. 10 ust. 1 ustawy o stanie wojennym, zgodnie z którą Prezydent kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów, gdy wystąpi konieczność obrony państwa w czasie stanu wojennego. Innymi słowy, mianowanie Naczelnego Dowódcy w czasie stanu wojennego, którego głównym zadaniem jest dowodzenie siłami zbrojnymi, nie powoduje zmian w kierownictwie obroną państwa. Jest to podstawowa zasada realizująca prymat

⁷⁴¹ M. Brożek, *Współdziałanie...*, op. cit., s. 99.

kontroli cywilnej nad siłami zbrojnymi. Wobec tego zagadnienia należy stwierdzić, iż w przypadku, gdy w czasie stanu wojennego Prezydent i Prezes Rady Ministrów uznali, że nie ma konieczności mianowania Naczelnego Dowódcy, wówczas kierowanie siłami odbywa się – w myśl art. 9 ustawy o stanie wojennym – na zasadach ogólnych – organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji. To oznacza, że kierowanie siłami zbrojnymi przysługuje Ministrowi Obrony Narodowej⁷⁴². Jednak gdy nastąpi „czas wojny”, o którym mowa w art. 134 ust. 4 Konstytucji, a więc rozpoczęcie działań zbrojnych, głowa państwa i szef rządu są konstytucyjnie zobligowani do mianowania Naczelnego Dowódcy – niedostosowanie się do dyspozycji tegoż artykułu Konstytucji może powodować pociągnięcie ich do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Przechodząc do analizy obecnie obowiązujących przepisów, które weszły w życie 30 kwietnia 2015 roku w wyniku nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony i innych ustawy z 5 marca 2015 roku⁷⁴³, należy stwierdzić, iż po pierwsze, uchylono art. 10. ust. 1 ustawy o stanie wojennym („jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”). Po drugie, w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP wprowadzono m.in. następujące przepisy:

- art. 4a ust. 1 pkt 4a, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności: 4a) w razie konieczności obrony państwa postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym samym trybie postanawia o dniu, w którym czas wojny kończy się”,
- art. 4a ust. 1 pkt 4b, zgodnie z którym „Prezydent [...] kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia”,
- art. 4a ust. 1b, w myśl którego „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa”.

Wskutek nowelizacji wskazanych ustaw nastąpiła radykalna zmiana odnośnie kwestii interpretacji przepisów ustawy zasadniczej dotyczących mianowania NDSZ, jak również przepisów ustaw zwykłych w problematyce kierowania obroną państwa.

⁷⁴² Artykuł 2 pkt 1, art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 ustawa z 14 grudnia 1995 roku o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 2013, poz. 189 ze zm.).

⁷⁴³ Ustawa z 5 marca 2015 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 529).

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, iż art. 134 Konstytucji nie mógł zostać potraktowany jako samoistna podstawa do wprowadzenia nowych regulacji odbiegających zasadniczo od przepisów ustawy zasadniczej w zakresie organizacji władz publicznych. Tymczasem obecne rozwiązania przyznające Prezydentowi kompetencje o postanawianiu o dniu, w którym rozpoczyna się i kończy czas wojny, ma charakter samoistny. Zasadniczym problemem jest tutaj przesłanka uzasadniająca wydanie przez Prezydenta postanowienia o początku czasu wojny, tj. „w razie konieczności obrony państwa”. Wydanie postanowienia o rozpoczęciu czasu wojny oraz mianowanie NDSZ (i przejęcie przez niego dowodzenia) skutkuje koniecznością kierowania obroną państwa, co wyraźnie wynika z art. 4a ust. 1 pkt 4a w związku z art. 4a ust. 1 pkt 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Przesłanka ta (konieczność obrony państwa) co prawda koreluje z przyczynami wprowadzenia stanu wojennego⁷⁴⁴, jednak obecnie możliwe jest wprowadzenie czasu wojny bez wymogu wprowadzenia stanu wojennego. A to jednak dopiero wprowadzenie odpowiedniego stanu nadzwyczajnego pozwala na zmianę zasad działania organów władzy publicznej w myśl postanowień stosownej ustawy (np. ustawy o stanie wojennym), co wynika wprost z art. 228 ust. 3 Konstytucji. Chodzi tutaj w szczególności o art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11, w myśl których to Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Mimo tego nowelizacja z 2015 roku ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP przyznaje możliwość kierowania obroną państwa bez wprowadzenia stanu wojennego.

W odróżnieniu od wcześniejszej regulacji, gdzie Prezydent również kierował obroną państwa (także we współdziałaniu z Radą Ministrów), jednak miało to miejsce wyłącznie w czasie obowiązywania stanu wojennego, podczas którego zasady działania organizacji władzy publicznej mogły zostać zmienione w myśl postanowień ustawy o stanie wojennym (art. 228 ust. 3 Konstytucji), obecnie mamy do czynienia z określeniem początku i końca czasu wojny, które stanowi próbę wprowadzenia w zasadzie czwartego stanu nadzwyczajnego nieprzewidzianego w Konstytucji. Tym bardziej że postanowienie Prezydenta o rozpoczęciu czasu wojny umożliwia uruchomienie niezależnie od wprowadzenia stanu wojennego dalszych kompetencji Prezydenta, tj. z dniem wydania postanowienia o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, możliwe jest skorzystanie z kompetencji Prezydenta zawartej w art. 134 ust. 4, w myśl której „na czas wojny Prezydent mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych”. Mianowanie NDSZ rodzi kolejne uprawnienia Prezydenta, gdyż zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z chwilą mianowania NDSZ i przejęcia przez niego

⁷⁴⁴ Artykuł 229 Konstytucji: „W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji [...]”.

dowodzenia Prezydent kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów. Taka konstrukcja prawna nie tylko stanowi próbę wprowadzenia nowego stanu nadzwyczajnego nieprzewidzianego w rozdziale XI Konstytucji, lecz stwarza istotne wątpliwości zgodności z ustawą zasadniczą.

Reasumując, należy zaznaczyć, że obecnie w myśl znowelizowanych przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (art. 4a ust. 1 pkt 4a i 4b) w zestawieniu z innymi przepisami konstytucyjnymi i ustawowymi możliwy jest następujący *modus procedendi*:

1. W razie konieczności obrony państwa Prezydent na wniosek Rady Ministrów postanawia o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny (art. 4a ust. 1 pkt 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).
2. Na czas wojny Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje NDSZ (art. 134 ust. 4 Konstytucji).
3. Naczelný Dowódca przejmuje dowodzenie siłami zbrojnymi z chwilą jego mianowania przez Prezydenta, o ile Prezydent nie określi innego terminu przejęcia dowodzenia (art. 17 ustawy o stanie wojennym).
4. Z chwilą mianowania NDSZ i przejęcia przez niego dowodzenia Prezydent kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów (art. 4a ust. 1 pkt 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

Natomiast NDSZ podlega Prezydentowi (art. 16 ust. 1 ustawy o stanie wojennym)⁷⁴⁵.

Przywołane przepisy ustawy o stanie wojennym (art. 16 i 17) obowiązują niezależnie od wprowadzenia stanu wojennego. Potwierdza to również wykładnia systemowa, ponieważ art. 16 i 17 ustawy o stanie wojennym zostały umieszczone w rozdziale III *Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych* omawianej ustawy i określają ogóle kompetencje NDSZ (przysługujące mu z chwilą jego mianowania, niezależnie od wprowadzenia stanu wojennego) oraz zasady jego podległości konstytucyjnym organom RP⁷⁴⁶. Dopiero art. 10 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie wojennym zawierają katalog kompetencji NDSZ, które posiada w czasie stanu wojennego;

5. Organem pomocniczym Prezydenta w procesie kierowania obroną państwa jest Szef Sztabu Generalnego WP (art. 4a ust. 1b ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

Przekazanie Prezydentowi w ramach zwykłych środków konstytucyjnych kompetencji do kierowania obroną państwa (bez, jak to wcześniej miało miejsce, wprowadzenia stanu wojennego, który umożliwiał ustalenie szczególnych zasad

⁷⁴⁵ Artykuł 16 ust. 3 ustawy o stanie wojennym określa kompetencje NDSZ, które NDSZ posiada od chwili jego mianowania, niezależnie od wprowadzenia stanu wojennego.

⁷⁴⁶ Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wojennego określa rozdział II ustawy o stanie wojennym.

działania organów państwa) może zostać uznane za niezgodne z art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11 Konstytucji w zw. z art. 228 ust. 1 i 3 Konstytucji. Po pierwsze, to Rada Ministrów zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11 ustawy zasadniczej sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Bez wprowadzenia stanu wojennego, w czasie którego zasady działania organów władzy publicznej mogą zostać zmienione, kierowanie obroną państwa wchodzi w zakres kompetencji Rady Ministrów – ogólnego kierownictwa w zakresie obronności kraju. Stanowisko to potwierdza również fakt, że w myśl poprzednio obowiązujących przepisów (kierowania obroną państwa w czasie stanu wojennego) to jednak Rada Ministrów w czasie stanu wojennego zarządzała uruchomienie systemu kierowania obroną państwa (art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wojennym). Obecnie kierowanie obroną państwa następuje z chwilą mianowania NDSZ i przejęcia przez niego dowodzenia (art. 4a ust. 1 pkt 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP). Jak wiemy, NDSZ mianowany jest przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów (art. 134 ust. 4 Konstytucji), co powoduje, że inicjatywa w przedmiocie mianowania NDSZ należy do Rady Ministrów. Co do zasady NDSZ przejmuje dowodzenie siłami z chwilą jego mianowania. Jednak Prezydent może określić inny termin przejęcia przez NDSZ dowodzenia siłami zbrojnymi, co prawda za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów (art. 17 ustawy o stanie wojennym). Tym samym w zasadzie – teoretycznie – możliwe jest, że stan wojennym w ogóle nie zostanie wprowadzony. Chociażby dlatego, aby Prezydent mógł kierować obroną państwa bez rygorów wynikających z ustawy o stanie wojennym, która dokładnie określa kompetencje Prezydenta, Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej, NDSZ oraz innych organów państwa. Potwierdzeniem tego stanowiska może być również już wcześniej ustalona konstytucyjna kompetencja Prezydenta dotycząca wprowadzenia stanu wojennego, tj. Prezydent może (a więc nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów) wprowadzić stan wojenny (art. 229 Konstytucji).

Tego typu rozwiązanie dostarcza kolejnego argumentu za tym, że Rada Ministrów zostaje niejako pozbawiona swoich kompetencji wynikających z art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11 Konstytucji. Tym bardziej że w stanie normatywnym sprzed nowelizacji z 2015 roku pomimo że Prezydent w czasie stanu wojennego kierował obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów, to jednak Rada Ministrów wówczas zarządzała uruchomienie systemu kierowania obroną państwa, ponieważ to stanowiło jej kompetencję wynikającą z wprowadzenia stanu wojennego (art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wojennym). Obecnie bez wprowadzenia stanu wojennego na czas wojny Prezydent we współdziałaniu z Radą Ministrów kieruje obroną państwa, jednak Rada Ministrów zostaje pozbawiona kompetencji do uruchomienia systemu kierowania obroną państwa, a także nie obowiązuje procedura rezerwowa (przewidziana w art. 11 ust. 2 ustawy o stanie

wojennym), w myśl której „jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów”.

W mojej ocenie za słuszną należy uznać koncepcję określenia rozpoczęcia i zakończenia czasu wojny, jednak tego typu rozwiązanie winno się znaleźć w ustawie o stanie wojennym. Stan wojenny może zostać wprowadzony m.in. w razie zagrożenia państwa, a więc wówczas, gdy decydent stwierdza, że nastąpiła sytuacja, w której państwo jest zagrożone. Norma zawarta w art. 134 ust. 4 Konstytucji wskazuje jedynie na ostateczną chwilę stanowiącą obowiązek mianowania NDSZ – na czas wojny, czyli najpóźniej z chwilą rozpoczęcia działań zbrojnych. Niezależnie od ich natężenia i rozmiarów, gdyż tego typu kwestie ustrojodawca pozostawia w gestii Prezesa Rady Ministrów, który występuje z wnioskiem o mianowanie, oraz Prezydenta RP dokonującego aktu nominacji. Obecnie art. 134 ust. 4 jest traktowany jako samoistna podstawa wprowadzenia regulacji dotyczących rozpoczęcia czasu wojny. Z kolei przyjęta koncepcja kierowania obroną państwa odbiega od postanowień konstytucyjnych w zakresie organizacji Rady Ministrów, w szczególności norm zawartych w art. 146 ust. 4 pkt 7,8 i 11 ustawy zasadniczej.

Bezpośrednim skutkiem mianowania Naczelnego Dowódcy jest przejęcie przez niego dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Jednak Prezydent może określić inny termin przejęcia dowodzenia. Wobec tego należy stwierdzić, że Prezydent w akcie nominacyjnym NDSZ określa termin przejęcia przez niego dowodzenia siłami zbrojnymi. Konstytucja dostarcza też argumentów za tym, że przejęcie dowodzenia przez Naczelnego Dowódcę nie przesądza o możliwości użycia sił zbrojnych do obrony bez zgody władz cywilnych. Zgodnie z art. 136 Konstytucji „w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustrojodawca ostateczną decyzję o użyciu sił zbrojnych i mobilizacji pozostawia Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów. Konkludując, można przyjąć, że ostateczna decyzja o użyciu sił zbrojnych w czasie stanu wojennego nadal pozostaje w rękach władz cywilnych, dzięki czemu zostaje wypełniona konstytucyjna zasada cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Ustawodawca w nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony z 2015 roku słusznie doprecyzowuje, iż NDSZ dowodzi siłami zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia sił zbrojnych do obrony państwa (art. 16 ust. 2 ustawy o stanie wojennym)⁷⁴⁷. Warto przypomnieć, że narodowe plany użycia sił zbrojnych do obrony państwa zatwierdza Prezydent RP na wniosek Ministra Obrony Narodowej.

⁷⁴⁷ Ustawa z 5 marca 2015 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 529).

W myśl dyspozycji art. 16 ust. 1 ustawy o stanie wojennym Naczelny Dowódca podlega Prezydentowi, co stanowi rodzaj relacji zwierzchnictwa służbowego. Na tej podstawie można przyjąć, że w czasie wojny Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi przez Naczelnego Dowódcę, co stanowi nadal wypełnienie konstytucyjnej zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią. Zasadne wydaje się pytanie, czy Prezydent może wydawać rozkazy głównodowodzącemu armią. Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o stanie wojennym zostaje wypełniona przesłanka z art. 93 ust. 1 Konstytucji dotycząca podległości organizacyjnej, jednak i tutaj również brakuje ustawowego upoważnienia do wydawania rozkazów Naczelnemu Dowódcy przez Prezydenta. Powyższa konstatacja każe uznać, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku nie przekreśla całkowicie możliwości Prezydenta do wydawania rozkazów, co byłoby możliwe wyłącznie wobec Naczelnego Dowódcy, przy czym ustawodawca musiałby upoważnić Prezydenta do wydawania rozkazów wobec podlegającego mu Naczelnemu Dowódcy, tak jak to uczynił w przypadku Ministra Obrony Narodowej na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (art. 63). W czasie stanu wojennego Prezydent w ramach współpracy z NDSZ na jego wniosek zatwierdza plany operacyjne użycia sił zbrojnych oraz uznaje określone obszary RP za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Ustawa zasadnicza nie reguluje procedury zakończenia stanu wojennego, wobec tego zasadne jest przyjęcie analogicznego trybu jak do procedury jego wprowadzenia. Na tej podstawie Prezydent może znieść stan wojenny na wniosek Rady Ministrów. Jednak jak trafnie wskazuje Krzysztof Prokop, Prezydent może zakończyć stan wojenny tylko na części proponowanego terytorium, nie może natomiast wyjść poza wniosek Rady Ministrów, a więc zakończyć stan wojenny na terytorium kraju nieobjętym wnioskiem⁷⁴⁸.

Analiza postanowień ustawy o stanie wyjątkowym prowadzi do wniosku, iż Prezydent dysponuje znacznie skromniejszymi kompetencjami w czasie stanu wyjątkowego. Jak już wcześniej ustalono, może on wprowadzić stan wyjątkowy w trybie określonym w art. 230 Konstytucji. W czasie już trwającego stanu wyjątkowego kompetencje Prezydenta sprowadzają się do czterech działań. Po pierwsze, Prezydent może się zwrócić do Sejmu o zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego, przy czym musi to nastąpić w trakcie jego obowiązywania. Wnioskując *per analogiam*, Prezydent może działać tylko na uprzedni wniosek Rady Ministrów. Prezydent nie jest związany wnioskiem i może odmówić przedłużenia stanu wyjątkowego. Oznacza to, że Prezydent, tak jak to miało miejsce podczas trybu wprowadzania stanu wojennego, dokonuje niezależnej oceny istniejącego zagrożenia oraz że dojsię do skutku przedłużenia stanu wyjątkowego wymaga współdziałania organów władzy wykonawczej i znalezienia konsensusu. Na-

⁷⁴⁸ K. Prokop, *Stany..., op. cit.*, s. 72.

stępnie Prezydent powinien się zwrócić do Sejmu o zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego. Po drugie, „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane” (art. 11 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym). Użycie oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 11 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym). Na tej podstawie należy przyjąć, że Prezydent samodzielnie decyduje o konieczności użycia sił zbrojnych, gdyż ustawodawca ponownie zdecydował się na użycie sformułowania „może postanowić”, co przesądza o dyskrecjonalności decyzji Prezydenta. Użycie sił zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego Prezydent powinien traktować jako konieczną ostateczność⁷⁴⁹. Oczywiście decyzja ta podlega kontrasygnacie szefa gabinetu. Przed podjęciem decyzji konieczne będzie przeprowadzenie analizy na podstawie informacji uzyskanych od premiera, która pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie Prezydent wydaje postanowienie o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wyjątkowego. Istotne pozostaje to, że w przypadku użycia sił zbrojnych pozostają one w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia Sił Zbrojnych RP⁷⁵⁰. Po trzecie, Prezydent posiada uprawnienia informacyjne. Zgodnie z art. 10 Prezes Rady Ministrów jest obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Po czwarte, z racji oznaczoności czasu obowiązywania stanu wyjątkowego i zakresienia przez Prezydenta (zgodnie z wnioskiem Rady Ministrów) okresu jego obowiązywania powoduje to, że nie powstaje potrzeba wydawania rozporządzenia znoszącego stan wyjątkowy (przestanie obowiązywać *ex lege*), chyba że ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Wówczas Prezydent na wniosek Rady Ministrów w drodze rozporządzenia znosi stan wyjątkowy⁷⁵¹.

⁷⁴⁹ Zob. M. Bożek, *Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, red. R. Szynowski, M. Karpiuk, Warszawa 2011, s. 105.

⁷⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 maja 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. 2003, nr 89, poz. 821).

⁷⁵¹ Stan wyjątkowy może również zostać zakończony w wyniku uchylenia przez Sejm rozporządzenia Prezydenta wprowadzającego stan wyjątkowy, jak również niewyrażenia zgody przez Sejm na przedłużenie stanu wyjątkowego.

Konkludując, należy przyjąć, iż Prezydent w czasie stanu wyjątkowego nie pełni funkcji organu kierującego działaniami przywracającymi konstytucyjny ustroj państwa, bezpieczeństwo obywateli czy porządek publiczny. Te funkcje dzierży Prezes Rady Ministrów (w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa) lub wojewoda (w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze jednego województwa lub jego części). Rola Prezydenta na poziomie konstytucyjnym sprowadza się do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Natomiast ustawodawca, uwzględniając fakt, że głowa państwa jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, przyznał Prezydentowi prawo decydowania o użyciu sił zbrojnych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa w czasie stanu wyjątkowego.

Mobilizację i użycie sił zbrojnych łączy ze stanem wojennym podobna przesłanka zastosowania oraz podmiot wprowadzający. W porównaniu do stanu wojennego mobilizacja i użycie sił zbrojnych do obrony RP różnią się więc wymogiem bezpośredniości zagrożenia (stan wojenny Prezydent może wprowadzić „w razie zewnętrznego zagrożenia państw”, natomiast mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony RP Prezydent zarządza „w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa”). Jak ustalono, wprowadzenie stanu wojennego pozostaje fakultatywną kompetencją głowy państwa. Wobec mobilizacji i użycia sił zbrojnych ustrojodawca ze względu na użycie sformułowania „zarządza” (a nie „może zarządzić”) nie pozostawia wątpliwości co do obligatoryjnego charakteru tegoż uprawnienia Prezydenta. To Prezes Rady Ministrów ocenia konieczność zastosowania tych środków, a Prezydent jest związany wnioskiem premiera. Istotę wymienionej kompetencji Prezydenta stanowi to, że nie może ona być zlecona do wykonywania innemu organowi państwa, wykonana przez inny organ pod sankcją nieważności ani uchylona w inny sposób niż w drodze zmiany Konstytucji⁷⁵². Warto również podkreślić, że ustrojodawca świadomie nie łączy stanu wojennego z zarządzeniem mobilizacji bądź użycia sił zbrojnych do obrony RP. Oznacza to, że mogą być one wprowadzane całkowicie niezależnie od siebie, jak również mogą stanowić składnik środków stanu wojennego.

Warto również odnotować, że wprowadzenie stanu wojennego może się łączyć z ogłoszeniem stanu wojny ustanowionym w art. 116 Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku. Przy czym stan wojny w głównej mierze jest adresowany do innego państwa (agresora), a także społeczności międzynarodowej i powoduje zerwanie stosunków pokojowych z agresorem oraz wywiera skutki bezpośrednio na strony zaangażowane w wojnę. Jak już wcześniej ustalono, stan wojny nie jest tożsamy zarówno ze sformułowaniem zawartym w art. 134 ust. 4 „czas wojny”, jak i ze stanem wojennym. „Czas wojny” oznacza okres, w którym są faktycznie

⁷⁵² W.J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 61.

prowadzone działania zbrojne, natomiast wprowadzenie stanu wojny nie zawsze jest równoznaczne z walką zbrojną. Istotą stanu wojny nie jest wprowadzenie szczególnych zmian w wewnętrznym porządku państwa, a oddziaływanie zewnętrzne na płaszczyźnie prawa międzynarodowego⁷⁵³. Mogą się bowiem toczyć działania wojenne bez formalnego aktu wypowiedzenia wojny lub może istnieć stan wojny, gdy nie toczy się już walka zbrojna. Przy czym warto podkreślić, że nie jest możliwe określenie stanu wojny, całkowicie pomijając zjawisko wojny w znaczeniu szerokim, czyli przemocy zbrojnej, co znajduje potwierdzenie w polskiej ustawie zasadniczej. Na tej podstawie można przyjąć, że stan wojny jest stanem prawnym, natomiast czas wojny stanem faktycznym. Z kolei instytucja stanu wojennego rodzi skutki w stosunkach wewnętrznych danego państwa.

Ustawodawca konstytucyjny przyjął znane już polskiemu prawu konstytucyjnemu rozwiązania dotyczące stanu wojny. Otóż o stanie wojny, jak i o zawarciu pokoju decyduje Sejm w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 116 ust. 2 Konstytucji)⁷⁵⁴. Warto przypomnieć, że konstytucje okresu międzywojennego pozostawiały to uprawnienie w gestii głowy państwa. Dopiero ludowa Konstytucja z 1952 roku przyznawała tę kompetencję Sejmowi, a gdy ten nie obradował, dopiero ludowa głowa państwa decydowała o wprowadzeniu stanu wojny. Analiza przepisów Konstytucji z 1952 roku prowadzi do wniosku, że przepisy te zostały przyjęte w Konstytucji z 1992 roku oraz w obecnej ustawie zasadniczej z 1997 roku w niemal niezmienionej postaci. Obecnie w Konstytucji jest mowa o stanie wojny oraz o zawarciu pokoju – poprzednie konstytucje stanowiły wyłącznie o stanie wojny. Wprowadzenie możliwości zawarcia pokoju należy ocenić pozytywnie, ponieważ w czasie obowiązywania ludowej konstytucji formalnie nie zawierano pokoju, a jedynie decydowano o zakończeniu stanu wojny⁷⁵⁵.

Zgodnie z art. 116 ust. 2 „Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej”. Tak sformułowane przesłanki przekreślają możliwość proklamowania stanu wojny w celu realizacji napastniczych, ofensywnych czy zaczepnych działań w stosunku do innego państwa. Oba przypadki

⁷⁵³ T. Kęsoń, *Stan wojny a stan wojenny. Przygotowanie państwa do funkcjonowania w warunkach stanów nadzwyczajnych i w stanie wojny* (http://www.osrodekbadania.waw.pl/files/keson_5.doc).

⁷⁵⁴ Zob. J. Ciapała, *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 13.

⁷⁵⁵ Na przykład uchwała Rady Państwa z 18 lutego 1955 roku w sprawie zakończenia stanu wojny między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemcami (M.P. 1955, nr 17, poz. 172).

dotyczą sytuacji, gdy istnieje konieczność reakcji na atak napaści zbrojnej (albo agresji, bo tak sformułowana jest dyspozycja wyrażona *in fine* pierwszego zdania art. 116 ust. 2 zarówno wówczas, gdy jest on skierowany przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, jak i gdy ów akt powoduje konieczność wywiązania się ze zobowiązania do wspólnej obrony)⁷⁵⁶. Na tej podstawie można skonstatować, że proklamowanie stanu wojny jest uprawnieniem zastępczym Prezydenta wobec Sejmu. Przysługuje mu wyłącznie w sytuacji, „jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie”. Jak widać, ustrojodawca w Konstytucji jest konsekwentny i nie pozostawia wątpliwości, kiedy Prezydent może postanowić o stanie wojny, a więc jedynie z takich powodów, które mogą służyć za podstawę podjęcia sejmowej uchwały. Takie uregulowanie należy ocenić pozytywnie, gdyż sama zbrojna napaść na państwo może spowodować fizyczną niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie. Konstytucja, jak i ustawy nie określają pojęcia napadu czy agresji, dlatego pozostawione to zostaje do oceny podmiotom uprawnionym – Sejmowi i rezerwowo Prezydentowi – które uwzględniając sytuację międzynarodową i polską rację stanu, podejmują stosowną decyzję. Warunkiem koniecznym jest wystąpienie zbrojnej napaści, co można rozumieć jako zaatakowanie z użyciem broni, jednak zarówno Konstytucja, jak i ustawy pojęcia tego nie konkretyzują, co powoduje, że Prezydent dysponuje pewną swobodą decyzyjną wobec oceny stanu faktycznego, który stanowiłby podstawę decyzji. Oczywiście postanowienie Prezydenta o stanie wojny musi przebiegać zgodnie z procedurą określoną w art. 144 ustawy zasadniczej. W odniesieniu do głowy państwa ustrojodawca postanowił, że może ona wyłącznie zastępczo, w trybie rezerwowym, postanowić o stanie wojny. Tym samym decydowanie o zawarciu pokoju przysługuje wyłącznie Sejmowi, gdyż przyjąć należy, że decydowanie w sprawie pokoju będzie miało miejsce w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Jednak na tym nie kończy się procedura związana z omawianą instytucją. W przypadku, gdy w związku z zawarciem pokoju okaże się konieczne ratyfikowanie umowy międzynarodowej (w myśl art. 89 ust. 1), a jej zawarcie rodzi określone skutki trwale obciążające państwo, to do podjęcia tego rodzaju zobowiązań wymagana jest zgoda reprezentacji narodu, czyli Sejmu i Senatu. W takiej sytuacji podjęcie uchwały o zawarciu pokoju powinno zostać poprzedzone uchwaloną ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, co wiąże się z procesem ratyfikacji, w którym Prezydent odgrywa znaczącą rolę. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy niniejszej dysertacji.

W czasie obowiązywania Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku nie powstały przesłanki konstytucyjne uwarunkowujące skorzystanie Prezydenta z przysługujących mu kompetencji w zakresie szczególnych zagrożeń.

⁷⁵⁶ W.J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 44.

3.2. Pozostałe kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa

Pozostałe kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Analiza przepisów powszechnie obowiązujących dotyczących sfery bezpieczeństwa państwa pozwala na zakreslenie następujących kompetencji głowy państwa: kompetencje współkształtowania podstawowych kierunków polityki bezpieczeństwa państwa, kompetencje nominacyjne oraz kompetencje opiniotawcze i informacyjne.

Analiza ustaw pozwala na stwierdzenie, że Prezydent bierze udział w kształtowaniu dokumentów strategicznych bezpośrednio dotyczących problematyki bezpieczeństwa państwa. Zatwierdza na wniosek Prezesa Rady Ministrów Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, która stanowi dokument polityczny wyrażający uzgodnione poglądy naczelnych organów państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kraju⁷⁵⁷. Poprzednio obowiązująca Strategia z 2007 roku obejmowała zarówno militarne, jak i pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa państwa oraz potwierdzała trwałość strategicznych celów Rzeczypospolitej Polskiej (ochronę suwerenności i niezawisłości RP, utrzymanie nienaruszalności granic i integralności terytorialnej, zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli Polski, praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku, jak również stwarzanie niezakłóconych warunków do dalszego rozwoju Polski, wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronę dziedzictwa i tożsamości narodowej, realizację zobowiązań sojuszniczych, a także obronę i promowanie innych interesów państwowych)⁷⁵⁸. Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 roku Prezydent i Rada Ministrów tworzyli podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym, który stanowił element systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. System bezpieczeństwa narodowego tworzyły wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, w tym parlament, Prezydent, Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, centralne organy administracji rządowej oraz inne państwowe urzędy centralne i instytucje państwowe. Istotnymi jego elementami są siły zbrojne oraz służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nad-

⁷⁵⁷ Artykuł 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

⁷⁵⁸ Por. A.D. Rotfeld, *Nowa strategia bezpieczeństwa RP: wykład inauguracyjny w Akademii Obrony Narodowej rok akademicki 2003/2004*, „Biuletyn Akademii Obrony Narodowej” 2003, nr 5, s. 4.

zwyczajnych, a także władze samorządowe oraz inne podmioty prawne, w tym przedsiębiorcy tworzący przemysłowy potencjał obronny oraz realizujący zadania z zakresu obronności państwa.

5 listopada 2014 roku Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów zatwierdził nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument ten zastępuje Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wydaną w 2007 roku.

Nowa Strategia została sformułowana na podstawie ustaleń Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) przeprowadzonego w latach 2011–2012. W 2010 roku Prezydent wyszedł z inicjatywą przeprowadzenia SPBN, którego zadaniem była całościowa ocena stanu bezpieczeństwa narodowego RP oraz sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego⁷⁵⁹. Szef BBN podjął się misji przeprowadzania przeglądu i w tym celu utworzył Komisję Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Jej zadaniem było przeprowadzenie przeglądu oraz opracowanie raportów końcowych. Przewodniczącym Komisji został Szef BBN. Komisja składała się z Zespołów Problemowych, Zespołu Doradczo-Konsultacyjnego oraz Sztabu Komisji. W skład Komisji wchodził zaproszeni do współpracy ministrowie Kancelarii Prezydenta RP, doradcy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, parlamentarzyści, byli szefowie BBN, przedstawiciele struktur rządowych, samorządowych oraz analitycznych instytucji pozarządowych, ośrodków naukowych i akademickich, jak również analitycy BBN. W celu przeprowadzenia analiz i ekspertyz niezbędnych do zrealizowania przeglądu na mocy pkt 2.2 Regulaminu SPBN⁷⁶⁰ powołano cztery Zespoły Problemowe: Zespół Interesów Narodowych i Celów Strategicznych, Zespół Oceny Środowiska Bezpieczeństwa, Zespół Koncepcji Działań Strategicznych oraz Zespół Systemu Bezpieczeństwa Narodowego. Przewodniczącymi Zespołów powoływał Prezydent na wniosek Szefa Biura. W ich skład wchodził eksperci z dziedziny bezpieczeństwa narodowego zapraszani przez Szefa Biura. Z kolei zadaniem Zespołu Doradczo-Konsultacyjnego było merytoryczne wsparcie podmiotów uczestniczących w realizacji SPBN, w tym konsultowanie, analizowanie i formułowanie wniosków wpływających z oceny wyników prac Zespołów Problemowych.

⁷⁵⁹ Zob. Zarządzenie nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego [Tekst zarządzenia dostępny na stronie internetowej BBN (www.bbn.gov.pl)].

⁷⁶⁰ Regulamin Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego stanowiący załącznik do zarządzenia nr 29/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 17 grudnia 2010 roku w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego [Tekst zarządzenia dostępny na stronie internetowej BBN (www.bbn.gov.pl)].

Sztab Komisji jako organ obsługi organizacyjnej podmiotów uczestniczących w SPBN zorganizowany był na bazie BBN, pełnił rolę sekretariatu Komisji i organizował wszelkie przedsięwzięcia związane z pracami w ramach przeglądu. Pracami Sztabu kierował Zastępca Szefa BBN będący równocześnie Zastępcą Przewodniczącego Komisji SPBN⁷⁶¹. Rezultatem SPBN był Raport Komisji SPBN oraz Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 roku wskazuje trzy priorytety polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej: 1) zapewnienie gotowości i determinacji do działań w sferze bezpieczeństwa i obrony (koncentrowanie się na: zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom i terytorium państwa, wsparciu obrony państw sojuszników, a w dalszej kolejności na udziałach w misjach poza terytorium sojuszników); 2) wspieranie procedur służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony (w tym obecność wojskowa USA w Europie oraz polepszanie współpracy z partnerami w regionie); 3) wspieranie działań społeczności międzynarodowej (w tym zapobieganie powstawaniu nowych zagrożeń, reagowanie na zaistniałe kryzysy oraz przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu).

Dokumentem wydawanym przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów jest Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP. Stanowi ona dokument wykonawczy do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, określa działania struktur wojskowych i cywilnych systemu obronnego państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, a także ustala sytuacje planistyczne i scenariusze reagowania obronnego RP (przeciwdziałanie zagrożeniom, jakie niesie współczesny międzynarodowy terroryzm, przestępczość zorganizowana, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia oraz niestabilność regionalna) oraz określa kierunki przygotowań organizacyjno-planistycznych dla wszystkich struktur wykonawczych systemu obronnego państwa, zarówno Sił Zbrojnych RP, jak i administracji publicznej, a także przedsiębiorców mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Ze względu na swój charakter jest to dokument niejawnny. 16 lipca 2015 roku Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP wydał postanowienie o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP⁷⁶².

Prezydent został wyposażony w uprawnienia nominacyjne w służbach specjalnych, policji oraz organach typu policyjnego. Chodzi tutaj w szczególności

⁷⁶¹ Szerzej na temat SPBN pisze: M. Malec, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Strategiczny Przegląd Obronny – ich zakres i cele*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011 nr 17, s. 117–123.

⁷⁶² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 lipca 2015 roku o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2015, poz. 697).

o mianowanie na pierwszy stopień oficerski oraz stopnie generalskie na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Biurze Ochrony Rządu, Straży Granicznej oraz Straży Pożarnej. Prezydent mianuje również na pierwszy stopień oficerski oraz stopnie generalskie w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego (na wniosek Ministra Obrony Narodowej), Służbie Więziennej (na wniosek Ministra Sprawiedliwości) oraz Służby Celnej (na wniosek Ministra Finansów Publicznych). W odniesieniu do funkcjonariuszy Policji Prezydent decyduje o obniżeniu lub pozbawieniu stopni generalnego inspektora i nadinspektora Policji. Wobec funkcjonariuszy ABW i Agencji Wywiadu Prezydent decyduje o utracie lub pozbawieniu stopnia podporucznika oraz stopnia generała brygady, jak również o ich przywróceniu. Na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych Prezydent pozbawia stopnia podporucznika oraz stopnia generała w Biurze Ochrony Rządu. W tej samej procedurze orzeka o przywróceniu tych stopni. Prezydent na wniosek Ministra Finansów Publicznych pozbawia stopnia służbowego nadinspektora celnego i generała Służby Celnej. Natomiast wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej Prezydent na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych orzeka o utracie stopnia generała Straży Granicznej oraz może przywrócić ten stopień.

Specyficzną formą uprawnień informacyjnych Prezydenta jest kompetencja do opiniowania decyzji kadrowych, które zamierza podjąć Prezes Rady Ministrów w sprawie obsady stanowisk kierowniczych w służbach specjalnych⁷⁶³. Prezydent wydaje opinię w przypadku powołania na stanowiska szefów służb specjalnych, jak również ich odwołania⁷⁶⁴. Chodzi tutaj o stanowiska Szefa ABW⁷⁶⁵, AW⁷⁶⁶, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego, a także Szefa CBA⁷⁶⁷. Opinia Prezydenta nie jest wiążąca dla Prezesa Rady Ministrów i stanowi jedynie stanowisko głowy państwa co do proponowanego kandydata lub odwoływanego szefa agencji. Prezydent opiniuje także wytyczne wydawane przez Prezesa Rady Ministrów Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Ministrowi Obrony Narodowej oraz Ministrowi Sprawiedliwości, a także Szefom ABW, AW i CBA w celu koordynacji działań w dziedzinie bezpieczeństwa

⁷⁶³ G. Rydlewski, *Prezydent RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 147.

⁷⁶⁴ Artykuł 14 ust. 1 ustawy z 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74 poz. 676).

⁷⁶⁵ Zob. B. Szmulik, *Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 448 i n.

⁷⁶⁶ Zob. B. Szmulik, *Szef Agencji Wywiadu* [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 463 i n.

⁷⁶⁷ Zob. idem, *Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego* [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 477 i n.

i obronności państwa. O wydaniu tych wytycznych Prezydent jest niezwłocznie powiadamiany przez Prezesa Rady Ministrów⁷⁶⁸.

Prezydent jest upoważniony do uzyskiwania od wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa.

Prezydent powiadamiany jest o wystąpieniu Szefa ABW lub AW z wnioskiem o wyrażenie zgody przez Prezesa Rady Ministrów na kontynuowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych w sprawie, w której ujawniły się okoliczności wskazujące na to, że sprawa będąca przedmiotem tych czynności nie pozostaje w kompetencji ABW lub AW. Po uzyskaniu takiej zgody szef właściwej agencji niezwłocznie zawiadamia Prezydenta o kontynuowaniu czynności w sprawie. Przedstawiona procedura dotyczy również Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.

Ponadto Minister Obrony Narodowej niezwłocznie przekazuje Prezydentowi opracowane przez siebie wytyczne dotyczące kierunków działań Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Wywiadu Wojskowego, zatwierdzone plany działania tych służb na rok następny, a także zatwierdzone sprawozdania tych służb z działalności i wykonania budżetu za poprzedni rok kalendarzowy wraz z opiniami Kolegium do Spraw Służb Specjalnych ich dotyczącymi.

Prezydent posiada również swoich dwóch przedstawicieli w Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, które jest organem opiniodawczym i doradczym Rady Ministrów w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i CBA oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych RP⁷⁶⁹. Pierwszy przedstawiciel może być delegowany przez Prezydenta do udziału w Kolegium, przy czym musi posiadać poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”⁷⁷⁰. Drugim jest Szef BBN, który w skład Kolegium wchodzi z mocy prawa i posiada status członka Kolegium.

⁷⁶⁸ Artykuł 13 ustawy z 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74 poz. 676).

⁷⁶⁹ Zob. S. Sagan, *Nadzór parlamentarny i kontrola nad służbami specjalnymi w Polsce* [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, J. Ciechanowska, Warszawa 2010, s. 159 i n.; B. Szmulik, S. Serafin, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010, s. 299 i n.

⁷⁷⁰ Artykuł 12 ust. 4 ustawa z 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2010, nr 29, poz. 154 ze zm.).

Warto również odnotować, że Prezydent inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych⁷⁷¹ i obronnych⁷⁷² w społeczeństwie.

3.3. Organy doradcze i urzędy pomocnicze Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa

3.3.1. Rada Bezpieczeństwa Narodowego

W Konstytucji z 1997 roku została utrzymana RBN jako organ doradczy Prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z art. 135 Konstytucji „organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”. Przyznanie Prezydentowi organu doradczego znane jest polskim rozwiązaniom ustrojowym, gdyż organy tego typu funkcjonowały w okresie międzywojennym (Rada Wojenna, Komitet Obrony Państwa, Komitet Obrony RP), jak również po 1989 roku (KOK). Po raz pierwszy RBN przewidziano w Małej Konstytucji z 1992 roku. Z powyższego przepisu wynika podległość Rady wobec Prezydenta oraz zakres przedmiotowy kompetencji Rady, tj. problematyka bezpieczeństwa państwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Na tej podstawie należy stwierdzić, że RBN stanowi ciało doradcze głowy państwa w wąskiej sferze działalności państwa i jako wyłącznie organ konsultacyjny nie posiada żadnych uprawnień władczych. Wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia zapadłe na forum Rady stanowią niewiążące wytyczne dla ewentualnych działań Prezydenta realizującego kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa. Ze względu na określony w ustawie zasadniczej charakter RBN powstaje wątpliwość dotycząca konieczności usytuowania takiego organu w akcie rangi konstytucyjnej⁷⁷³. Uzasadnieniem tego stanowiska jest również to, że Prezydent ma możliwość ustanawiania różnorodnych organów pomocniczych, chociażby w ramach swojej Kancelarii⁷⁷⁴.

⁷⁷¹ Na przykład patronatem Prezydenta RP objęta została akcja „Współczesny patriotyzm” przygotowana przez Fundację Rozwoju Wolontariatu oraz akcja Centrum Edukacji Obywatelskiej, którą w 2012 roku skierowano do dzieci i młodzieży w całym kraju, a także szkół polskich i polonijnych poza granicami kraju.

⁷⁷² Na przykład 18 maja 2013 roku Prezydent wziął udział uroczystości ogniobrania na poligonie, które było kulminacją czterodniowego biwaku „Ślubuję Ci, Ojczyzno” organizowanego przez Akademię Obrony Narodowej. Celem całego zlotu uczniów klas wojskowych było propagowanie wiedzy wojskowej, postaw proobronnych i patriotycznych w młodym pokoleniu.

⁷⁷³ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 135 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 1.

⁷⁷⁴ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 670.

Ze względu na to, że ustrojodawca nie przewidział w art. 135 Konstytucji upoważnienia do wydania ustawy konkretyzującego normę w nim wyrażoną, zasadne jest przyjęcie powoływania Rady bezpośrednio na podstawie przepisu ustawy zasadniczej. Prezydent podejmuje się realizacji swoich dodatkowych kompetencji za pomocą postanowień, wobec których Konstytucja (lub ustawa) nie zastrzegła formy rozporządzenia lub zarządzenia. Ze względu na brak upoważnienia do wydania rozporządzenia (art. 142 ust. 1 i 2) regulamin organizacyjny powinien przybrać postać postanowienia. Pogląd ten jest akceptowany w literaturze przedmiotu⁷⁷⁵. Na tej podstawie wątpliwości natury konstytucyjnej wzbudza praktyka konstytucyjna, gdyż Prezydent w 2010 roku wydał zarządzenie Prezydenta z 24 maja 2010 roku w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego, którego jedyną podstawą prawną wydania jest art. 135 Konstytucji. Podstawą do wydania takiego zarządzenia powinien być wyraźny przepis, taki jak np. w art. 143 (dotyczącym Statutu Kancelarii Prezydenta RP).

Ex definitione Rada jest organem kolegialnym, co wynika z sensu określenia „rada”. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 26 Prezydent jest zwolniony z obowiązku kontrasygnaty wobec powoływania i odwoływania członków RBN. Konstytucja milczy na temat kwalifikacji członków RBN, dlatego też na tej podstawie głowa państwa w sposób całkowicie dyskrejonalny może powołać dowolną liczbę członków do Rady, kierując się swoim osobistym przekonaniem o ich przydatności do funkcjonowania rady i efektywności podejmowanych działań w ramach grona rady. Przy czym powołując członków Rady, Prezydent powinien to czynić aktem konkretno-indywidualnym, nie zaś ogólnym, gdyż ten drugi wymagałby regulacji ustawowej. Zdaniem Bartłomieja Opalińskiego „z «doradczego» charakteru Rady wynika nałożony na głowę państwa konstytucyjny obowiązek powołania jej składu”⁷⁷⁶. Przewodniczącym Rady musi być z istoty rzeczy Prezydent, co obejmuje w zasadzie także funkcję przewodniczenia jej obradom⁷⁷⁷. Jak wykazano w niniejszej pracy, kompetencje Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa nie ograniczają się jedynie do roli biernego notariusza decyzji Rady Ministrów. Dlatego też Prezydent, stojąc przed podjęciem decyzji w sferze bezpieczeństwa państwa (np. wprowadzenia stanu wojennego czy użycia sił zbrojnych), może, a nawet powinien skorzystać z konsultacji z Radą. Ze względu na wyniesienie RBN do rangi organu konstytucyjnego można mówić o swego

⁷⁷⁵ A. Chorażewska, *Model...*, op. cit., s. 176 i n.; W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie udziału Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 78 i n.; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, op. cit., s. 95.

⁷⁷⁶ B. Opaliński, *Uwagi na temat kolegialnych organów doradczych Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 12.

⁷⁷⁷ P. Samecki, *Uwagi do art. 135 [w:] Konstytucja...*, op. cit., s. 2

rodzaju powinności Prezydenta do wysłuchania jej opinii przed podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta z 24 maja 2010 roku⁷⁷⁸ RBN obraduje na posiedzeniach, którym przewodniczy Prezydent. Posiedzenia odbywają się w siedzibie BBN i mają co do zasady charakter niejawnny (Prezydent może odstąpić od niejawnego charakteru posiedzenia Rady). Na zaproszenie głowy państwa w posiedzeniach mogą brać udział byli Prezydenci oraz Prezesi Rady Ministrów oraz inne osoby, których udział jest wskazany ze względu na zakres przedmiotowy posiedzenia. Zarządzenie Prezydenta konkretyzuje główne kierunki w sferze bezpieczeństwa państwa i zalicza do nich w szczególności rozpatrywanie i opiniowanie: generalnych założeń bezpieczeństwa RP, założeń kierunków polityki zagranicznej bezpieczeństwa państwa, strategicznych problemów bezpieczeństwa państwa, projektów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP oraz kierunków rozwoju sił zbrojnych, a także problemów pozamilitarnych przygotowań systemu bezpieczeństwa państwa. Posiedzenie przygotowuje i obsługę zapewnia Sekretarz Rady, którym jest Szef BBN.

Poprzez zawarcie kompetencji powoływania i odwoływania członków Rady w katalogu uprawnień osobistych głowy państwa należy uznać, że wyłącznie w gestii Prezydenta leży samo utworzenie Rady i jej powołanie jej członków. Ze względu na to, że Rada stanowi organ doradczy Prezydenta, a Prezydent powołuje jej członków bez kontrasygnaty, możliwe jest nakreślenie dwóch kierunków ukształtowania omawianego organu. Pierwsza postać RBN może przybrać formę ekspercką. W skład takiej Rady wchodziłoby eksperci z zakresu nauk obronności i bezpieczeństwa, doświadczeni wojskowi i funkcjonariusze służb typu policyjnego i służb specjalnych. Drugi model organizacyjny byłby o charakterze politycznym. W skład takiej RBN powoływane byłyby osoby piastujące najwyższe funkcje państwowe. Jak wykazała praktyka ustrojowa, prezydenci od 1992 roku aż do dziś opowiedzieli się za drugim modelem organizacyjnym RBN. Uzasadnieniem tego może być funkcjonowanie BBN, w którym mogą być zatrudniani eksperci z zakresu nauk o bezpieczeństwie, jak i doświadczeni funkcjonariusze i wojskowi.

Kilka miesięcy po uchwaleniu nowej Konstytucji Prezydent podjął ponownie inicjatywę powołania Rady i postanowieniem z 20 stycznia 1998 roku powołał RBN, w skład której wchodził: Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Prezes NBP oraz Szef BBN jako sekretarz Rady. Postanowienie z 20 stycznia 1998 roku nałożyło obowiązek członkostwa w Ra-

⁷⁷⁸ Zarządzenie Prezydenta RP z 24 maja 2010 roku w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

dzie przez wymienione organy⁷⁷⁹. Należy stwierdzić, że taka praktyka była nieuzasadniona w świetle Konstytucji z 1997 roku, gdyż postanowienie Prezydenta (jako akt prawa wewnątrznie obowiązujący) w przedmiocie organizacji wewnętrznej Rady nie może zawierać norm prawa powszechnie obowiązującego, a więc Prezydent nie może w drodze postanowienia powoływać do RBN innych organów państwowych, poprzez ich enumeratywne wyliczenie, tym samym nakładając na wymienione organy bezwzględny obowiązek członkostwa w Radzie. Należy odnotować, że od 2001 roku Prezydent zaczął powoływać do RBN wskazane imiennie osoby⁷⁸⁰, co należy uznać za praktykę w zupełności prawidłową⁷⁸¹.

Odnosząc się do praktyki ustrojowej, warto wspomnieć, iż od chwili wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku do końca jego pierwszej kadencji prezydent Aleksander Kwaśniewski praktycznie zrezygnował z funkcjonowania RBN, gdyż we wskazanym okresie odbyło się tylko jedno posiedzenie Rady, co spowodowało sprowadzenie jej do roli organu dekoracyjnego. Jedyne posiedzenie poświęcone było sytuacji w Iraku oraz integracji ze strukturami NATO w kontekście szczytu Trójkąta Weimarskiego. Dopiero druga kadencja prezydentury Kwaśniewskiego przyniosła nieco większe jego zainteresowanie RBN. Łącznie w trakcie jego drugiej kadencji Rada odbyła trzynaście posiedzeń⁷⁸². Następstwem tych cyklicznych posiedzeń RBN było skryształizowanie głównego kierunku założenia polityki międzynarodowej popieranej przez głowę państwa, jaką była idea zagwarantowania bezpieczeństwa Polski poprzez włączenie państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej do współpracy w ramach struktur europejskich⁷⁸³. Okres prezydentury Lecha Kaczyńskiego charakteryzował się częstymi zmianami personalnymi w składzie RBN. Zgodnie z wytyczoną polityką poprzednika prezydenta Kaczyński w skład Rady powołał osoby pełniące eksponowane funkcje państwowe. Aktywność Prezydenta w zakresie zwoływania posiedzeń RBN była niewielka, gdyż odbyły się wyłącznie cztery jej posiedzenia i po marcu 2007 roku Rada ponownie stanowiła instytucję fasadową. Taki stan rzeczy usprawiedliwiany był tym, że Prezydent konsultował się z Radą w sposób mniej formalny i posiedzenia w ocenie Wiktora Waszczykowskiego (ówczesnego wiceszefa BBN) wydawały się być

⁷⁷⁹ M. Gąska, *Kompetencje organów...*, op. cit., s. 72.

⁷⁸⁰ Na przykład postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25 września 2003 roku nr 113-15-03 o powołaniu w skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. 2003, nr 48, poz. 716).

⁷⁸¹ Zob. M. Gąska, *Kompetencje organów...*, op. cit., s. 73; W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie udziału Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 79; A. Chorążewska, *Model...*, op. cit., s. 178.

⁷⁸² Temat obrad stanowiła problematyka: modernizacji sił zbrojnych, problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego RP, analiza i ocena sytuacji międzynarodowej w kontekście bezpieczeństwa Polski.

⁷⁸³ Por. A. Chorążewska, *Model...*, op. cit., s. 180.

zbędne⁷⁸⁴. Po tragicznej śmierci Lecha Kaczyńskiego Marszałek Sejmu zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej przejął obowiązki głowy państwa. Bronisław Komorowski, korzystając z przysługujących mu uprawnień, 20 maja 2010 roku powołał nowy skład RBN, który dwukrotnie uzupełniał po wygranych wyborach i zaprzysiężeniu na urząd Prezydenta. Ostatecznie skład osobowy Rady uwzględniał obecność przedstawicieli rządu, parlamentu oraz koalicyjnych i opozycyjnych sił politycznych, co odbiegało od dotychczasowej praktyki poprzednich prezydentów. Taka konfiguracja polityczna RBN w założeniach Bronisława Komorowskiego powinna się stać możliwie najbardziej wiarygodnym forum wymiany poglądów na temat szeroko rozumianego bezpieczeństwa⁷⁸⁵. Analiza praktyki ustrojowej działalności prezydenta Komorowskiego prowadzi do stwierdzenia, że dosyć często zwoływał posiedzenia RBN. Do końca grudnia 2013 roku odbyło się dwadzieścia pięć posiedzeń RBN o szerokiej tematyce z zakresu bezpieczeństwa państwa.

3.3.2. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

BBN jest urzędem, przy pomocy którego Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Biuro stanowi swoiste merytoryczno-analityczne zaplecze głowy państwa w problematyce bezpieczeństwa państwa. Zadania BBN wynikają z roli Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, a także konstytucyjnego organu stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Podstawą prawną organizacji i funkcjonowania BBN są: art. 11 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁸⁶; zarządzenie nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego; regulamin Biura Bezpieczeństwa Narodowego stanowiący załącznik do zarządzenia nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego; a także zarządzenie nr 2/2011 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 11 stycznia 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego; zarządzenie nr 3/2011 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 11 stycznia 2011 roku w sprawie

⁷⁸⁴ A. Dąbrowska, G. Rzeczkowski, *Ministerstwo wojny*, „Polityka” 2009, nr 2735, s. 16 i n.

⁷⁸⁵ W. Fehler, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ państwowy* [w:] T. Słomka, A. Materska-Sosnowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 242.

⁷⁸⁶ Ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

ustalenia szczegółowej organizacji wewnętrznej i liczby etatów w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Odnosi się to również do BBN, którego zakres zadań określony został przez Prezydenta w Regulaminie Biura. Do zadań Biura należy w szczególności: realizowanie powierzonych przez Prezydenta zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, które wykonywane są poprzez inicjowanie i udział w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, monitorowanie i analizowanie kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznych i zewnętrznych) oraz przygotowywanie ocen i wynikających z nich wniosków dla Prezydenta; opracowywanie i opiniowanie dokumentów o charakterze strategicznym (koncepcji, dyrektyw, planów, programów⁷⁸⁷) w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w odniesieniu do których kompetencje posiada Prezydent, oraz nadzór nad realizacją zawartych w nich zadań określonych przez Prezydenta, monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności Sił Zbrojnych RP, perspektywnych programów rozwojowych oraz planów operacyjnych ich użycia – w ramach zwierzchnictwa nad nimi Prezydenta; monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności organów władzy publicznej i innych państwowych jednostek organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego, w tym bezpieczeństwa publicznego i społeczno-gospodarczego, oraz formułowanie opinii i wniosków w tym zakresie dla Prezydenta⁷⁸⁸, opracowywanie i opiniowanie z upoważnienia Prezydenta projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego⁷⁸⁹, a także merytoryczna i organizacyjna obsługa RBN.

Biuro zbudowane jest na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, na czele którego stoi Szef BBN. Obecna struktura organizacyjna uregulowana jest na mocy zarządzenia Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 11 stycznia 2011

⁷⁸⁷ Na przykład SPBN, którego przeprowadzenie Prezydent zarządził na 24 listopada 2010 roku.

⁷⁸⁸ Na przykład Raport BBN: Bezpieczeństwo lotów VIP. Raport dotyczy zasad i procedur bezpieczeństwa przewozu osób zajmujących ważne stanowiska państwowe (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=6072>).

⁷⁸⁹ Na przykład projekt ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Podstawnym celem nowelizacji ustawy było uwzględnienie zagrożeń wynikających z działań i zdarzeń w cyberprzestrzeni jako okoliczności spełniającej normatywną treść przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 229, 230 i 232 Konstytucji. Zob. ustawa z 30 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 222, poz. 1323).

roku⁷⁹⁰. Zgodnie z przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej BBN kieruje sekretarz stanu wyznaczony przez Prezydenta. Jest to kompetencja Prezydenta wynikająca z ustawy, niewymagająca kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Powołanie na stanowisko Szefa BBN następuje w formie postanowienia. Zarządzenie Prezydenta w sprawie organizacji oraz zakresu działania BBN precyzuje, że na czele BBN stoi Szef Biura w randze sekretarza stanu, który kieruje jego pracami. Przepisy nie określają niezbędnych wymagań dotyczących kandydata na Szefa Biura. Z założenia stanowisko to powinno być obsadzone według kryterium profesjonalizmu, doświadczenia zawodowego oraz znajomości problematyki z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego. Zastępców Szefa Biura powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Szefa Biura⁷⁹¹. W skład Kierownictwa Biura wchodzi: Szef Biura, zastępcy Szefa Biura oraz kierownicy komórek organizacyjnych Biura. W posiedzeniach Kierownictwa Biura mogą uczestniczyć inne osoby zaproszone przez Szefa Biura.

Szef Biura kieruje pracami Biura przy pomocy zastępców oraz dyrektorów. Może wydawać zarządzenia, decyzje i polecenia, a także upoważnić pracowników Biura do podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania czynności w określonych sprawach. W zakresie uprawnień Szefa Biura pozostaje także ustalanie regulaminu pracy⁷⁹², określanie organizacji wewnętrznej, szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych⁷⁹³ oraz liczby etatów w Biurze⁷⁹⁴. Ponadto Szef Biura może powoływać zespoły stałe lub zespoły *ad hoc* do realizacji określonych zadań.

Na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁷⁹⁵ Szef BBN może zostać skierowany przez Prezydenta, na prawach członka, do Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, czyli organu opinio-doradczego Rady Ministrów w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Szef Biura wchodzi również w skład Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, organu opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów w sprawach nad-

⁷⁹⁰ Zarządzenie nr 3/2011 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 11 stycznia 2011 roku w sprawie ustalenia szczegółowej organizacji wewnętrznej i liczby etatów w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego.

⁷⁹¹ Zarządzenie Prezydenta nie precyzuje liczby zastępców Szefa BBN.

⁷⁹² Zob. zarządzenie nr 12/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 12 sierpnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁷⁹³ Zob. zarządzenie nr 2/2011 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 11 stycznia 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁷⁹⁴ Zob. zarządzenie nr 3/2011 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 11 stycznia 2011 roku w sprawie ustalenia szczegółowej organizacji wewnętrznej i liczby etatów w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego.

⁷⁹⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590).

zorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i CBA oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych RP⁷⁹⁶.

W obszarze przygotowywania systemu kierowania bezpieczeństwem państwa Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowuje stanowisko kierowania dla Prezydenta w zakresie uzgodnionym z Szefem BBN⁷⁹⁷. Ponadto uprawnienia Szefa Biura zostały określone również w rozporządzeniu dotyczącym trybu nadawania stopni oficerskich i wojskowych⁷⁹⁸, zgodnie z którym Prezydent może przekazać Szefowi Biura wnioski o mianowanie na pierwszy stopień oficerski, stopnie oficerskie generałów lub admirałów oraz stopień wojskowy Marszałka Polski w celu ich zaopiniowania. Dla przypomnienia warto dodać, że wspomniane stopnie wojskowe nadaje Prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej, a akty mianowania następują w drodze postanowienia Prezydenta.

W przypadku nieobecności Szefa Biura zastępuje go wyznaczony zastępca, a w razie jednoczesnej nieobecności zastępców Szefa Biura – wyznaczony dyrektor departamentu⁷⁹⁹. Jeżeli Szef Biura nie postanowi inaczej, zakres tego zastępstwa obejmuje wykonywanie wszystkich jego kompetencji. W razie niemożności wykonywania obowiązków przez Szefa Biura jego obowiązki przejmuje wyznaczony przez niego zastępca Szefa Biura, który kieruje Biurem do czasu wyznaczenia przez Prezydenta osoby kierującej Biurem.

Zastępca Szefa Biura koordynuje przygotowanie projektów analiz i ocen z zakresu działania Biura oraz na podstawie upoważnienia Szefa Biura zastępuje go i wykonuje nadzór nad komórkami organizacyjnymi Biura. W celu realizacji tych zadań zastępca może wydawać polecenia kierownikom komórek organizacyjnych Biura oraz nadzorować ich realizację. Zastępca Szefa Biura upoważniony jest także do reprezentowania Biura w pracach Sejmu i Senatu, a ponadto wykonuje inne zadania wskazane przez Szefa Biura. W celu realizacji tych uprawnień zastępca Szefa Biura może wydawać decyzje i polecenia.

⁷⁹⁶ Zob. ustawa z 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74 poz. 676).

⁷⁹⁷ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 roku w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. 2004, nr 98, poz. 978).

⁷⁹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 3 listopada 2009 roku w sprawie trybu nadawania pierwszego stopnia oficerskiego, stopni oficerskich generałów i admirałów oraz stopnia wojskowego Marszałka Polski (Dz.U. 2009, nr 202, poz. 1554).

⁷⁹⁹ Obecnie jest to Dyrektor Departamentu Analiz Strategicznych. Zob. zarządzenie nr 27/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 21 października 2010 roku w sprawie kierowania pracami Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Biuro reprezentuje Szef Biura lub upoważniony przez niego zastępca. Ponadto Biuro może być reprezentowane również przez innych pracowników na mocy upoważnienia Szefa. Warto odnotować, że Regulamin Biura reguluje również sprawę kontaktów medialnych. Kontakty medialne zastępców Szefa Biura i pracowników w sprawie funkcjonowania Biura wymagają każdorazowej zgody Szefa. Przepisy te dotyczą także publikacji, udziału w konferencjach oraz spotkaniach zakładających wystąpienia publiczne.

Zarządzenie nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego zostało wydane na podstawie upoważnienia Prezydenta do określenia organizacji oraz zakresu działania BBN zawartego w art. 11 ust. 5 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Uchylenie poprzednio obowiązującego zarządzenia Prezydenta⁸⁰⁰ w tym zakresie było podyktowane koniecznością zmiany charakteru zadań, struktury organizacyjnej oraz sposobu funkcjonowania BBN.

Obecnie w skład BBN wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- Gabinet Szefa Biura,
- Departament Analiz Strategicznych,
- Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi,
- Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego,
- Pion Pełnomocnika do spraw Ochrony Informacji Niejawnych.

Zadania poszczególnych komórek organizacyjnych określone zostały w zarządzeniu Szefa BBN z 11 stycznia 2011 roku. Na jego podstawie do najważniejszych zadań Gabinetu Szefa Biura należy w szczególności: organizowanie i koordynowanie działań i spotkań Szefa Biura i jego zastępców, obsługa organizacyjna posiedzeń RBN, a także opracowywanie projektu budżetu Biura i jego bieżąca realizacja, w tym prowadzenie gospodarki finansowej Biura oraz gospodarowanie mieniem.

W drugiej kolejności regulamin wyszczególnia Departament Analiz Strategicznych, który wymieniony jest jako pierwszy spośród departamentów kierunkowych. Do jego zadań należy w szczególności: monitorowanie strategicznych warunków bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w kontekście szans, wyzwań, ryzyka i zagrożeń dla bezpieczeństwa RP⁸⁰¹, przygotowywanie dla Prezydenta i Szefa Biura raportów zawierających średnio- i długofalowe analizy, syntezy i prognozy w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego, przygotowywanie analiz i ocen sojuszniczych strategii oraz prak-

⁸⁰⁰ Zarządzenie nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 lutego 2009 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁸⁰¹ Na przykład analiza BBN: T. Otlowski, *Strategiczne konsekwencje śmierci Osamy bin Ladena* (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=7166>).

tyk operacyjnych z punktu widzenia potrzeb interesów narodowych⁸⁰², opiniowanie projektów dokumentów strategicznych wydawanych⁸⁰³ lub zatwierdzanych przez Prezydenta⁸⁰⁴ oraz nadzór nad realizacją zadań zawartych w tych dokumentach, przygotowywanie pod względem merytorycznym posiedzeń RBN oraz organów doradczych Prezydenta, którym przewodniczy Szef Biura, bieżące monitorowanie problematyki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w krajowych i zagranicznych mediach, wydawnictwach fachowych oraz sporządzanie syntetycznych dziennych informacji dla Kierownictwa Biura i tygodniowych dla Prezydenta, prowadzenie działalności wydawniczej Biura⁸⁰⁵ oraz prowadzenie polityki promocyjnej i informacyjnej Biura⁸⁰⁶.

Na podstawie § 4 zarządzenia Szefa Biura z 11 stycznia 2011 roku do najważniejszych zadań Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi należy: zapewnienie merytorycznych i organizacyjnych warunków sprawowania zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi pod względem kadrowym, organizacyjno-technicznym i operacyjnym, opiniowanie wniosków o użycie Sił Zbrojnych RP na terytorium RP⁸⁰⁷ oraz poza granicami kraju⁸⁰⁸, opiniowanie propozycji dotyczących głównych kierunków rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa⁸⁰⁹, opiniowanie propozycji dotyczących:

⁸⁰² Na przykład analizy BBN: P. Turowski, *Nowe prawo Unii Europejskiej a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 81–97; K. Hołdak, *Amerykański system obrony przeciwrakietowej i jego implikacje dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1, s. 111–132; notatka BBN: P. Świeżak, *Kluczowe dla RP zapisy Koncepcji Bezpieczeństwa Narodowego Białorusi* (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=6103>).

⁸⁰³ Na przykład Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 lipca 2009 roku o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2009, nr 48, poz. 705).

⁸⁰⁴ Na przykład Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. 13 listopada 2007 roku Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów zatwierdził Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁰⁵ BBN jest bardzo aktywne w zakresie działalności wydawniczej poprzez wydawanie takich publikacji, jak: kwartalnik BBN – „Bezpieczeństwo Narodowe”, kwartalnik „Biblioteka Bezpieczeństwo Narodowe”, „Tygodnik BBN”. Na bieżąco publikowane są analizy, raporty i notatki dotyczące bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego. Warto odnotować, że wszystkie publikacje są dostępne w pełnych wersjach w formie elektronicznej na stronie internetowej BBN (<http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/604/Publikacje.html>).

⁸⁰⁶ Departament Analiz Strategicznych prowadzi subskrypcje tzw. newslettera, który składa się z czterech działów: Wydarzenia, Zapowiedzi, Tygodnik BBN, oraz Analizy, Raporty i Notatki BBN.

⁸⁰⁷ Zadanie wynikające z kompetencji Prezydenta zawartej w art. 18 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).

⁸⁰⁸ Zob. art. 3 ust.1 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1117 ze zm.).

⁸⁰⁹ Zob. art. 5 pkt 1 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

- mianowania Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych, oraz NDSZ,
- mianowania żołnierzy na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów, a także na stopień wojskowy Marszałka Polski⁸¹⁰,
- nadawania orderów i odznaczeń żołnierzom i pracownikom wojska⁸¹¹.

Ponadto Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi przygotowuje analizy i wnioski dotyczące określania przez Prezydenta wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych⁸¹², opiniuje plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa⁸¹³, przygotowuje dokumenty do udziału Prezydenta w odprawach kadry kierowniczej Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP⁸¹⁴, analizuje i przedstawia wnioski i propozycje dotyczące transformacji sił zbrojnych i ich wpływu na zdolności obronne państwa⁸¹⁵.

Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego został ustanowiony w celu: gromadzenia informacji o wewnętrznych i zewnętrznych pozamilitarnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa oraz przygotowywania stosownych ocen w tym zakresie⁸¹⁶, monitorowania, analizowania i oceny bieżącej działalności służb państwowych, w szczególności: służb specjalnych RP (cywilnych i wojskowych), Policji, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej, opiniowania wniosków w sprawach mianowania na pierwszy stopień oficerski i na stopnie generalskie funkcjonariuszy ABW i AW⁸¹⁷, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontr-

⁸¹⁰ Zob. art. 76 ust. 4 i 6 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

⁸¹¹ Zob. art. 2 ust. 1 ustawy z 16 października 1992 roku o orderach i odznaczeniach (Dz.U. 2015, poz. 475).

⁸¹² Zob. art. 71 ust. 3 ustawy z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2014, poz. 1414).

⁸¹³ Zob. art. 4a pkt 3 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

⁸¹⁴ Zob. art. 5 ust. 2 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015, poz. 529).

⁸¹⁵ Na przykład analiza BBN: A. Adamusińska, W. Kozicki, *Marynarka Wojenna RP – rola w systemie bezpieczeństwa państwa, sytuacja bieżąca, perspektywy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 14–16, s. 121–131.

⁸¹⁶ Na przykład analizy i oceny BBN: P. Pacuła, *Kryzys ekonomiczny w Europie a bezpieczeństwo Unii Europejskiej i Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 139–149; Ocena działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego państwa (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=3432>).

⁸¹⁷ Zadanie wynikające z kompetencji Prezydenta zawartej w art. 67 ust. 4 ustawy z 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74 poz. 676 ze zm.).

wywiadu Wojskowego⁸¹⁸, Biura Ochrony Rządu⁸¹⁹, Straży Granicznej⁸²⁰, Policji⁸²¹, a w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej – na stopnie general-skie⁸²² oraz nadania orderów i odznaczeń funkcjonariuszom tych służb, monitorowania i dokonywania bieżącej oceny funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁸²³, przygotowywania projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych w wykonywaniu inicjatyw legislacyjnych Prezydenta na podstawie założeń opracowanych przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną Biura w zakresie kompetencji Biura, a także reprezentowania Biura w toku prac legislacyjnych nad projektami aktów normatywnych i innych aktów prawnych dotyczących spraw z zakresu działania Biura, w tym na posiedzeniach komisji i podkomisji Sejmu i Senatu oraz innych instytucji.

Pion Pełnomocnika do spraw Ochrony Informacji Niejawnych jest wyodrębnioną komórką organizacyjną w zakresie ochrony informacji niejawnych podległą pełnomocnikowi ochrony informacji niejawnych, obsługiwana przez pracowników pionu, odpowiedzialną za właściwe rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie materiałów uprawnionym osobom. Zadania Pionu określa uchwalona w 2010 roku ustawa o ochronie informacji niejawnych⁸²⁴, która stworzyła system ochrony informacji niejawnych zarówno w sferze krajowej, jak i zagranicznej. Było to szczególnie ważne w związku z objęciem przez Polskę w drugiej połowie 2011 roku przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Dotychczasowy system ochrony informacji niejawnych w Polsce tworzyła ustawa z 22 stycznia 1999 roku o ochronie informacji niejawnych⁸²⁵, która zaczęła odbiegać od obowiązujących w Unii Europejskiej standardów przetwarzania i przekazywania informacji, w tym przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych. Ustawa z 2010 roku wprowadziła rozwiązania, które dostosowały system ochrony informacji niejawnych do standardów mię-

⁸¹⁸ Zob. 26 ust. 4 ustawy z 9 czerwca 2006 roku o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006, nr 104, poz. 710).

⁸¹⁹ Zob. art. 43 ustawy z 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. 2001, nr 27, poz. 298).

⁸²⁰ Zob. 53 ustawy z 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 1990, nr 78, poz. 462).

⁸²¹ Zob. art. 48 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 roku O Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).

⁸²² Zob. art. 51 ust. 5 ustawy z 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991, nr 88, poz. 400).

⁸²³ Na przykład R. Marciniak, W. Molek, K. Stec, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 45–60.

⁸²⁴ Ustawa z 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228).

⁸²⁵ Ustawa z 22 stycznia 1999 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2005, nr 196, poz. 1631 ze zm.).

dzynarodowych oraz współczesnych możliwości techniki, a także uelastyczniła procedury działania przy zachowaniu dotychczas obowiązujących standardów w zakresie bezpieczeństwa informacji.

Zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych oraz zarządzeniem Szefa BBN⁸²⁶ do zadań Pionu Pełnomocnika do spraw Ochrony Informacji Niejawnych należy przede wszystkim zapewnienie ochrony informacji niejawnych, czyli dopuszczanie do informacji niejawnych wyłącznie osób upoważnionych oraz stosowanie adekwatnych środków bezpieczeństwa fizycznego. Środki bezpieczeństwa fizycznego powinny być odpowiednie do poziomu zagrożeń w celu uniemożliwienia osobom nieuprawnionym dostępu do informacji niejawnych, w szczególności powinny chronić przed działaniem obcych służb specjalnych, zamachem terrorystycznym, sabotażem, kradzieżą lub zniszczeniem materiału, oraz próbą wejścia osób nieuprawnionych do pomieszczeń, w których są przetwarzane informacje niejawne.

Pracownicy BBN tworzą grupę zawodową, której stosunki pracy regulowane są głównie przez przepisy ustawy z 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych⁸²⁷. Pracownicy Biura zostali objęci regulacją wyżej wymienionej ustawy na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 9 lutego 1991 roku⁸²⁸, a następnie przepisy o stosowaniu ustawy o pracownikach urzędów państwowych wobec pracowników Biura pojawiły się w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP w wyniku jej nowelizacji pod koniec 1991 roku⁸²⁹. Nowelizacja również dokonała delegacji uprawnień organów wskazanych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych na Prezydenta.

Należy zwrócić uwagę, że ze względu na specyfikę działalności Biura wśród pracowników będą często osoby oddelegowane z innych instytucji państwowych. Chodzi tutaj w szczególności o żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy organów typu policyjnego oraz funkcjonariuszy innych instytucji państwowych. W przypadku takich osób nie mają zastosowania przepisy wewnętrzne Biura dotyczące: rozliczania ich czasu pracy, zasad wynagradzania oraz odpowiedzialności porządkowej. W tych sprawach wobec żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy instytu-

⁸²⁶ Zarządzenie nr 2/2011 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 11 stycznia 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁸²⁷ Ustawa z 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. 2001, nr 86, poz. 953).

⁸²⁸ Rozporządzenia Rady Ministrów z 9 lutego 1991 roku w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych na pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego przy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1991, nr 14, poz. 61).

⁸²⁹ Ustawa z 25 października 1991 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1991, nr 113, poz. 491).

cji państwowych oddelegowanych do pracy w Biurze stosuje się odrębne przepisy. W przypadku żołnierzy zawodowych jest to ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁸³⁰, a wobec funkcjonariuszy innych instytucji państwowych są to ustawy ustalające pragmatykę służbową funkcjonariuszy instytucji państwowych, a w zakresie nienormowanym – przepisy Kodeksu pracy.

Obecnie pracownicy Biura nie są objęci zakładowym układem zbiorowym, co powoduje, że pracodawca ustala warunki wynagradzania za pracę⁸³¹. Pracodawcą dla pracowników Biura jest BBN reprezentowane przez Szefa Biura, który określił zasady wynagradzania pracowników⁸³², obowiązki pracodawcy i pracowników Biura, organizację i czas pracy, zasady udzielania urlopów i zwolnień od prac, usprawiedliwianie nieobecności, sposób wypłaty wynagrodzenia, a także odpowiedzialność porządkową i materialną pracowników Biura⁸³³. Jednak na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP należy wskazać, że to Prezydentowi przysługują uprawnienia przewidziane w ustawie o pracownikach państwowych. Na tej podstawie należy stwierdzić, że to Prezydent (a nie Szef BBN) był uprawniony do wydawania tych przepisów.

Na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych należy wskazać, że pracownikiem BBN może zostać osoba, która jest obywatelem polskim, ukończyła 18. rok życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, ponadto jest nieskazitelnego charakteru, ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną, a stan jej zdrowia pozwala na zatrudnienie na określonym stanowisku. Aplikacja administracyjna ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w Biurze do należytego wykonywania obowiązków urzędnika państwowego. Obowiązek odbycia aplikacji dotyczy wyłącznie pracowników nielegitymujących się stażem pracy w administracji publicznej oraz określonych przez Radę Ministrów stanowisk⁸³⁴. Aplikacja trwa dwanaście miesięcy i kończy się oceną wystawianą przez komisję kwalifikacyjną po przeprowadzeniu egzaminu.

⁸³⁰ Ustawa z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2003, nr 179, poz. 1750).

⁸³¹ Zob. art. 77² ustawy z 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94).

⁸³² Zarządzenie nr 16 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 16 sierpnia 2010 roku w sprawie ustalenia stanowisk, wymagań kwalifikacyjnych oraz zasad wynagradzania pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁸³³ Zarządzenie nr 12/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 12 sierpnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁸³⁴ Stanowiska w urzędach państwowych, których objęcie poprzedzone jest aplikacją administracyjną, to: referent, księgowy, sekretarka, starszy referent, statystyk, starszy księgowy, radca, inspektor, starszy statystyk, starszy radca, starszy inspektor, specjalista, starszy specjalista, radca prawny oraz główny księgowy. Zob. załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 8 listopada 1982 roku w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz.U. 1982, nr 39, poz. 258).

W przypadku pracowników z wykształceniem prawniczym Szef Biura ma możliwość skierowania ich do odbycia aplikacji legislacyjnej, która ma na celu przygotowanie pracownika do wypełniania zadań legislacyjnych. Należy odnotować, że zaszeregowania pracownika, jego przeszerewowania w ramach wynagrodzenia przewidzianego dla danego stanowiska oraz awansowania na stanowisko wyższe dokonuje Szef Biura na wniosek dyrektora właściwej komórki organizacyjnej.

Zgodnie z ustawą o pracownikach urzędów państwowych pracownicy Biura obowiązani są chronić interesy państwa oraz chronić prawa i słusze interesy obywateli. Ponadto pracownik zobowiązany jest również przestrzegać Konstytucji RP i innych przepisów prawa, strzec autorytetu Rzeczypospolitej, racjonalnie gospodarować środkami publicznymi, rzetelnie, bezstronnie i terminowo wykonywać powierzone zadania, a także dochować tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków. W szczególności pracownicy zobowiązani są do przestrzegania czasu pracy ustalonego w regulaminie⁸³⁵ oraz przepisów, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Pracownicy składają oświadczenie o swoim stanie majątkowym w czasie nawiązywania stosunku pracy z Biurem oraz w każdym czasie – na żądanie Szefa Biura. Ponadto pracownicy nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania uprzedniej zgody Szefa. Pracownicy Biura nie mogą również wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Pracownikom zabrania się także uczestnictwa w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie Biura albo działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika państwowego. W odróżnieniu od pracowników Kancelarii Prezydenta pracownikom BBN wolno publicznie manifestować swoje przekonania polityczne⁸³⁶. Konsekwencją takich uregulowań jest to, że pracownicy Biura mogą m.in. kandydować na posłów lub senatorów, co w przypadku pracowników Kancelarii Prezydenta stanowiłoby przesłankę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec pracownika, wypowiedzenia umowy o pracę lub rozwiązania takiej umowy bez wypowiedzenia.

Pracownikom Biura przysługuje wynagrodzenie zależnie od zajmowanego stanowiska, posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz stażu pracy. W stosunku do powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy ustawa o pracownikach urzędów państwowych przewiduje szczególne uprawnienia dla pracowników Biura w postaci dodatku za wieloletnią pracę w urzędach państwowych (dodatek stażowy), nagród jubileuszowych, nagród z zakładowego funduszu nagród, odpraw emerytalnych lub rentowych. Dodatek za wieloletnią pracę w urzędach państwo-

⁸³⁵ Zob. zarządzenie nr 12/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 12 sierpnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁸³⁶ Zakaz publicznego manifestowania swoich przekonań politycznych nie dotyczy osób zajmujących kierownicze stanowiska w Kancelarii Prezydenta, doradców Prezydenta oraz osób pełniących funkcje doradców Prezydenta.

wych wynosi 5 procent miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego po pięciu latach pracy i podnoszony jest za każdy dalszy rok pracy o 1 procent, aż do osiągnięcia 20 procent miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Prawo do nagród jubileuszowych przysługuje pracownikom Biura z tytułu przepracowania określonej liczby lat. Nagrody jubileuszowe wypłacane są po 20, 25, 30, 35, 40 i 45 latach pracy w wysokości odpowiednio: 75, 100, 150, 200, 300 i 400 procent wynagrodzenia miesięcznego. Nagrody z zakładowego funduszu nagród przyznaje Szef Biura na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej. Wniosek o nagrodę powinien być umotywowany wzorowym wykonywaniem obowiązków pracowniczych lub szczególnym zaangażowaniem i inicjatywą przy wykonywaniu tych obowiązków. Wysokość nagrody z zakładowego funduszu pracy nie może przekraczać 100 procent wynagrodzenia pracownika za miesiąc poprzedzający miesiąc przyznania nagrody. Pracownikom Biura przechodzącym na emeryturę lub rentę inwalidzką przysługują jednorazowe odprawy pieniężne, których wysokość uzależniona jest od liczby przepracowanych lat. Odprawy wypłacane są po 10, 15, 20 latach pracy w wysokości odpowiednio: dwu-, trzy- i sześciomiesięcznego wynagrodzenia.

Ponadto na podstawie przepisów wewnętrznych Biura pracownikom przysługuje⁸³⁷: odprawa z tytułu rozwiązania umowy o pracę z przyczyn leżących po stronie BBN – odprawy wypłacane są w wysokości 50, 100 i 200 procent miesięcznego wynagrodzenia w przypadku zatrudnienia pracownika w Biurze odpowiednio: krócej niż 6 miesięcy, co najmniej 6 miesięcy i co najmniej 3 lata; dodatek służbowy, który przyznawany jest przez Szefa Biura w wysokości do 40 procent wynagrodzenia zasadniczego na okres do dwunastu miesięcy – jego wysokość podyktowana jest charakterem, złożonością i efektami pracy; dodatek funkcyjny – ale tylko w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na stanowiskach: zastępcy Szefa Biura, dyrektora i jego zastępcy, pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych, naczelnika wydziału, szefa zespołu, kierownika kancelarii tajnej oraz radcy prawnego.

Pracownikom BBN, którzy wzorowo wykonują swoje obowiązki pracownicze, przejawiają inicjatywę w pracy i podnoszą jej wydajność i jakość, a także doskonalią sposób jej wykonywania, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia przez Szefa Biura na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej. Ponadto za osiągnięcia w pracy zawodowej pracownikowi może być nadana odznaka honorowa „Zasłużony Pracownik Państwowy”, która jest uznaniem zasług pracownika w realizacji zadań administracji państwowej. Odznakę nadaje Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa BBN⁸³⁸.

⁸³⁷ Zarządzenie nr 16 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 16 sierpnia 2010 roku w sprawie ustalenia stanowisk, wymagań kwalifikacyjnych oraz zasad wynagradzania pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁸³⁸ Przepis dotyczący honorowej odznaki „Zasłużony Pracownik Państwowy” stanowi swoisty relikwitu czasów PRL. Najlepszym potwierdzeniem tej tezy jest treść rozporządzenia dotyczącego

Specyfika zadań BBN powoduje konieczność zatrudniania wykwalifikowanej kadry. W celu utrzymania wysokich kwalifikacji pracowników konieczne jest podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych. Jest to jeden z elementów zarządzania wpływający na sprawność i precyzyjność funkcjonowania instytucji publicznych. Tego typu postępowanie oprócz poszerzenia wiedzy daje możliwość nawiązania nowych kontaktów, odpowiedzi na nurtujące pracowników pytania oraz wymiany doświadczeń zawodowych. W tym celu Szef Biura wydał zarządzenie określające zasady i warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Biura⁸³⁹. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych następuje z inicjatywy Biura albo z inicjatywy pracownika (przepisy te również obejmują żołnierzy i innych funkcjonariuszy oddelegowanych do pracy w Biurze). Zgodę na podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz pokrycie opłat za kształcenie udziela Szef Biura.

Pracownicy BBN bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy oraz zajmowane stanowisko ponoszą odpowiedzialność porządkową i materialną. Za nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonej organizacji i porządku pracy, przepisów bezpieczeństwa, przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności Szef Biura na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej może zastosować kary w postaci upomnienia lub nagany. Pracownik ponosi odpowiedzialność materialną w granicach rzeczywistej straty. Odszkodowanie za wyrządzoną szkodę wymierza Szef Biura na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej.

4. Podsumowanie

Zgodnie z przyjętą tradycją konstytucyjną Prezydent na podstawie art. 134 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku został najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. Z samego faktu przyznania owego zwierzchnictwa nie jest możliwe wyprowadzenie żadnych kompetencji wobec sił zbrojnych, o czym przesądza sama ustawa zasadnicza (art. 126 ust. 3). W czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, co

odznaki, zgodnie z którą na odznace znajduje się napis „Zasłużony Pracownik Państwowy PRL”. Warto podkreślić, iż rozporządzenie to nadal formalnie obowiązuje. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 8 listopada 1982 roku w sprawie szczegółowych zasad nadawania odznaki honorowej „Zasłużony Pracownik Państwowy”, trybu przedstawiania wniosków o nadanie odznaki, ustalenia wzoru odznaki oraz trybu jej wręczania i sposobu noszenia (Dz.U. 1982, nr 39, poz. 262).

⁸³⁹ Zarządzenie nr 26/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 18 października 2010 roku w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

zobowiązuje Prezydenta do podejmowania swoich kompetencji wobec armii w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej nawet w przypadku, gdy Konstytucja czy ustawy nie wprowadzają takiego wymogu. Ponadto Prezydent jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów w celu uniknięcia odmowy kontrasygnowania aktów urzędowych.

Do najważniejszych kompetencji Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi należy zaliczyć m.in.: mianowanie Szefa Sztabu WP, dowódców rodzajów sił zbrojnych, NDSZ oraz wskazywanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko NDSZ, a także zarządzanie mobilizacji i użycia sił zbrojnych.

Konstytucja z 1997 roku jednoznacznie przekreśla możliwość połączenia urzędu Prezydenta z funkcją NDZ. Wynika to z art. 132 Konstytucji, który wprowadza zasadę *incompatibilitas* wobec głowy państwa, kompetencje te realizowane są przy ścisłej współpracy z Prezesem Rady Ministrów lub też Ministrem Obrony Narodowej, co wynika z konstytucyjnej zasady współdziałania organu egzekutywy wyrażonej w preambule do konstytucji, jak również z faktu, że sprawy dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa państwa należą do kompetencji Rady Ministrów.

Realizacja roli ustrojowej Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych następuje na wielu polach działalności wobec sił zbrojnych, zwłaszcza w aspekcie ich użycia. Przeprowadzona analiza aktów normatywnych pozwala na stwierdzenie, że Prezydent decyduje o użyciu sił zbrojnych w czterech przypadkach: 1) w celu obrony RP; 2) poza granicami RP; 3) w czasie stanu wyjątkowego; 4) w razie, gdy użyte oddziały i pododdziały Policji są niewystarczające wobec zaistniałego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego.

Na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów należy stwierdzić, iż Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych nie jest uprawniony do wydawania rozkazów wojskowych. Wynika to z faktu, iż obecnie żadna norma ustawowa nie ustanawia takiej kompetencji, wszak Konstytucja z 1997 roku takiej ewentualności nie zakazuje i w zasadzie pozostawia ją w gestii ustawodawcy. Jednak przyjęcie formuły „zwierzchnictwa zracjonalizowanego”, którego treścią w głównej mierze jest pośrednictwo Ministra Obrony Narodowej, w mojej ocenie w czasie pokoju bezwzględnie wyklucza takie uprawnienie Prezydenta. Inaczej jednak sytuacja przedstawia się w czasie wojny. Wówczas nie obowiązuje zasada, w myśl której Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z obecnie obowiązującym ustawodawstwem NDSZ podlega Prezydentowi, wobec tego teoretycznie możliwe jest przyjęcie koncepcji, w myśl której Prezydent mógłby wydawać rozkazy Naczelnemu Dowódcy, o ile jednak ustawodawca wyposażyłby go

w taką kompetencję. Wydaje się, że Prezydent, który w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP kieruje obroną państwa, powinien zostać wyposażony w uprawnienia rozkazodawcze wobec NDSZ.

Przyjęta zasada współdziałania obu organów władzy wykonawczej w zakresie decydowania o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego w pełni realizuje wyrażoną w preambule zasadę współdziałania władz. Co istotne, Prezydent może odmówić wprowadzenia stanu wojennego, jednak nie może zmieniać treści wniosku, gdyż to właśnie Rada Ministrów została upoważniona do zakreslenia przyczyn i obszaru, na którym ma być wprowadzony stan wojenny, a także rodzajów ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Z praktycznego punktu widzenia mogą wystąpić pewnego rodzaju trudności nawet przy założeniu istnienia woli takiego współdziałania, w szczególności chodzi o względy rywalizacji politycznej w okresie kohabitacji czy też względy obiektywne, np. niemożność zebrania się na posiedzenie Rady Ministrów czy też odizolowanie jednego z organów egzekutywy. Dlatego też ustrojodawca powinien przewidzieć odpowiednie procedury rezerwowe.

Konstytucjonalizacja RBN stanowi potwierdzenie znaczącej roli Prezydenta w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa państwa. Z faktu wyniesienia RBN do rangi organu konstytucyjnego zasadne wydaje się przyjęcie swego rodzaju obowiązku Prezydenta do stworzenia ram w celu efektywnego działania tego organu. RBN, podobnie jak w Małej Konstytucji, nie została wyposażona w uprawnienia władcze. Wśród konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta wymieniono także powoływanie i odwoływanie członków RBN, dzięki czemu może on całkowicie samodzielnie powoływać jej członków, jak i dokonywać zmian w jej składzie.

Uwagi końcowe

Podsumowując wcześniejsze rozważania, można przyjąć kilka zasadniczych wniosków dotyczących kompetencji głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym.

Niemal już od chwili odzyskania przez Polskę niepodległości kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi wywoływały silne emocje w parlamencie i społeczeństwie. W okresie prowizorium konstytucyjnego Naczelnik Państwa miał wyłączny wpływ na całość spraw związanych z organizacją wojska, obsadą stanowisk w siłach zbrojnych oraz taktyką działań militarnych. Jak pisał Marian Romeyko, „samowola Piłsudskiego w realizowaniu własnych idei, nie tylko bez zgody, lecz i w tajemnicy przed Sejmem, graniczyła z dyktaturą”⁸⁴⁰. Taki stan rzeczy miał zasadniczy wpływ na prace legislacyjne w aspekcie kompetencji głowy państwa wobec sił zbrojnych, gdyż Piłsudski był głównym kandydatem do tego urzędu. W debacie konstytucyjnej stosunek głowy państwa do sił zbrojnych był jednym z najtrudniejszych problemów i obok zagadnienia dwuizbowości parlamentu oraz kwestii wyboru głowy państwa wywoływał największe dyskusje na plenum. Ostatecznie w Konstytucji z 1921 roku pozycja Prezydenta została znacznie ograniczona. Zwierzchnictwo Prezydenta w czasie wojny ograniczone zostało jedynie do prawa desygnacji i odwoływania Naczelnego Wodza na wniosek Rady Ministrów, gdyż konstytucyjne uprawnienie do obsadzania urzędów wojskowych pozostawało martwe ze względu na bierność ustawodawcy spowodowaną konfliktem politycznym. Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych realizował swoje uprawnienia konstytucyjne i ustawowe łącznie z Ministrem Spraw Wojskowych, który kontrasygnował każdy akt rządowy Prezydenta. Formalnie Prezydent był zwierzchnikiem sił zbrojnych poprzez Ministra Spraw Wojskowych, który kierował całokształtem działalności armii i wobec którego uprawnienia Prezydenta ograniczały się do mianowania go zgodnie z wnioskiem premiera. W latach 1926–1935 ujawnił się istotny rozdzźwięk 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 roku prezydent Ignacy Mościcki.

⁸⁴⁰ M. Romeyko, *Przed i po...*, op. cit., s. 170.

Z kolei Konstytucja kwietniowa, oparta na podstawie odmiennych od dotychczasowych założeń ideologicznych, implikowała konieczność wprowadzenia koncepcji Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych, który miał rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie sił zbrojnych. Kompetencje Prezydenta w zakresie sił zbrojnych były nad wyraz szerokie, gdyż problematyka dotycząca zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi została wyłączona z zakresu ustawodawstwa parlamentarnego i przekazana Prezydentowi do uregulowania wedle swojej koncepcji. Ponadto, Konstytucja nie wykluczała możliwości połączenia godności Prezydenta z funkcją Naczelnego Wodza. Taka sytuacja powodowałaby olbrzymi wzrost uprawnień Prezydenta w zakresie sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa. Można przyjąć, że wówczas Prezydent-Naczelnny Wódz posiadałby pozycję ustrojową, którą można określić mianem dyktatorskiej.

W okresie prowizorium konstytucyjnego Polski Ludowej charakter zwierzchnictwa należy określić jako bierny, symboliczny, gdyż ówczesna głowa państwa z racji przyznanego jej tytułu zwierzchnika sił zbrojnych nie posiadała żadnych kompetencji wobec nowo utworzonego wojska ludowego. Później uchwalona Mała Konstytucja z 1947 roku formalnie przyznała Prezydentowi tytuł najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych w ujęciu Konstytucji marcowej, co stanowiło jeden z wielu elementów pozornych działań formalnoprawnych mających wskazywać na ciągłość ustrojową, czego potwierdzeniem jest zrezygnowanie z instytucji Prezydenta w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku wprowadzającej w jego miejsce organ kolegialny. Pod rządami Konstytucji PRL po raz pierwszy zrezygnowano z funkcji zwierzchnika sił zbrojnych, która tradycyjnie przysługiwała głowie państwa. Wskutek tego konstytucyjne kompetencje Rady Państwa ograniczone zostały do prawa obsadzania stanowisk wojskowych przewidzianych w ustawach.

Przywrócenie nowelą z 7 kwietnia 1989 roku instytucji Prezydenta-zwierzchnika sił zbrojnych sprowadzało się do nadania mu zewnętrznej formy instytucjonalnej, nie zaś do kompleksowego rozstrzygnięcia co do konstytucyjnego modelu prezydentury⁸⁴¹. Mimo tego Prezydent został wyposażony w istotne instrumenty prawne umożliwiające mu rzeczywisty wpływ na siły zbrojne. Taki stan rzeczy wynikał, po pierwsze, z ogólnych kompetencji, poprzez które Prezydent mógł wpływać na skład Rady Ministrów, a w szczególności na obsadę stanowiska Ministra Obrony Narodowej, który dowodził siłami zbrojnymi. W Małej Konstytucji z 1992 roku ustrojodawca zdecydował się na rozdzielenie kompetencji pomiędzy Prezydentem a rządem w sferze bezpieczeństwa państwa w sposób mało precyzyjny, a wręcz nieudolny. Przyznanie Prezydentowi ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa

⁸⁴¹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, op. cit., s. 92.

państwa przy jednoczesnym znacznym skrepowaniu kontrasygnatą i wprowadzeniem zasady domniemania kompetencji na rzecz Rady Ministrów powodowało znaczne rozbieżności interpretacyjne, które w konsekwencji wołały wiele konfliktów politycznych.

W rozważaniach zawartych tej pracy stwierdzono bardzo silną korelację zadań (funkcji) powierzonych obu organom: głowie państwa i siłom zbrojnym. Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi należy zaliczyć do tradycyjnych funkcji głowy państwa. Począwszy od odzyskania przez Polskę niepodległości, poprzez konstytucje okresu międzywojennego, aż do Małej Konstytucji z 1947 roku i później Konstytucji PRL (po nowelizacji z 1989 roku), aż po Konstytucję III RP głowa państwa piastowała ten tytuł. Wyjątek stanowi Konstytucja z 1952 roku, kiedy zaniechano przyznania kolegiatnej głowie państwa tytułu zwierzchnika sił zbrojnych i w konsekwencji spowodowało to dysparycję funkcji zwierzchnika sił zbrojnych z porządku ustrojowego na okres ponad trzydziestu lat. Dopiero nowelizacją ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL z 1983 roku powrócono do instytucji zwierzchnika sił zbrojnych i przyznano ją Przewodniczącemu KOK. Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi swoisty wyjątek w historii polskiego konstytucjonalizmu, co było podyktowane dyspozycjami czynnika zewnętrznego. Dopiero na skutek noweli konstytucyjnej z 1989 roku i przywrócenia jednoosobowej głowie państwa powrócono do tradycyjnej funkcji – zwierzchnika sił zbrojnych, którą dzierży do dziś Prezydent Rzeczypospolitej.

Ustawodawca konstytucyjny nie był konsekwentny w nazewnictwie przyznawanego tytułu odnoszącego się do przedmiotowego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Otóż w Konstytucji marcowej posłużył się tytułem „najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych”, tak również w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. Co ciekawe, widoczna jest wyraźna tendencja ustrojodawcy do przyznawania tytułu „najwyższego zwierzchnictwa” Prezydentowi, którego zakres kompetencji wobec sił zbrojnych był skromniejszy niż w ustawach zasadniczych, w których ustawodawca konstytucyjny przyznał głowie państwa doniosłe kompetencje, a jednak pozostawał przy tytule „tylko” zwierzchnika sił zbrojnych – bez opatrywania go formułą „najwyższy”.

Od początku ukonstituowania się instytucji zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi miało ono cywilny charakter, gdyż zostało przyznane organowi ze swej natury cywilnemu. Na tej podstawie można przyjąć, że zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi stanowi pierwowzór współczesnej tzw. cywilnej kontroli nad armią. Sam fakt przyznania głowie państwa zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi nie łączy się z dowództwem czy też kierowaniem siłami zbrojnymi, jak również nie przesądza o charakterze tegoż zwierzchnictwa. Z racji przyznanego zwierzchnictwa głowa państwa nie uzyskuje statusu żołnierza ani żadnego stopnia wojskowego. Można definitywnie stwierdzić, że od chwili odzyskania przez Polskę nie-

podległości do dziś głowa państwa pełniąca zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi tylko raz nie posiadała żadnych uprawnień w stosunku do armii. Sytuacja taka miała miejsce w czasie prowizorium konstytucyjnego Polski Ludowej w latach 1944–1947. Na tej podstawie można uznać, że tylko w tym okresie zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi sprowadzało się do zwierzchnictwa, które można określić mianem biernego czy symbolicznego. W pozostałych okresach zwierzchnictwo przechodziło znaczne przeobrażenia: od zwierzchnictwa biernego aż po niemal zwierzchnictwo dyktatorskie (Konstytucja kwietniowa) i zawsze wiązało się z różnego typu kompetencjami wobec sił zbrojnych. W większości ustaw zasadniczych ustrojodawca ograniczał się do przyznania funkcji zwierzchnika sił zbrojnych bez wskazywania konstytucyjnych kompetencji zwierzchnika, pozostawiając to zagadnienie do ukształtowania przez ustawodawcę. Warto w tym miejscu podkreślić, że Konstytucja z 1935 roku stanowiła najbardziej oryginalne rozwiązanie polskiej myśli prawnoustrojowej XX wieku w aspekcie pozycji ustrojowej zwierzchnika sił zbrojnych.

Analiza praktyki ustrojowej wskazuje, że poszczególni piastunowie funkcji zwierzchnika sił zbrojnych w różnym stopniu wykazywali aktywność w tej materii, co w żadnym stopniu nie było zależne od zakresu przyznanych im kompetencji wobec sił zbrojnych, gdyż wynikało z czynników politycznych i behawioralnych. W tym miejscu niewątpliwie należy wskazać postać Marszałka Józefa Piłsudskiego, któremu problematyka sił zbrojnych była bardzo bliska, czemu dał wyraz w trakcie swojej aktywności politycznej. Stanisław Wojciechowski, którego kompetencje były formalnie ograniczone, faktycznie sprawował dowództwo nad siłami zbrojnymi w czasie puczu majowego i ostatecznie przesądził o jego zakończeniu. Z kolei Ignacy Mościcki, piastując funkcję Prezydenta pod rządami Konstytucji kwietniowej, która jak wiadomo, przyznawała olbrzymie kompetencje głowie państwa, pozostawał całkowicie podporządkowany dyktatywom Józefa Piłsudskiego, w szczególności w sprawach armii.

Istotną kwestią pozostaje problematyka możliwości przyjęcia przez zwierzchnika sił zbrojnych obowiązków głównodowodzącego siłami zbrojnymi w czasie wojny. W praktyce konstytucyjnej ukształtowały się dwa stanowiska wobec tego zagadnienia. Pierwsze, zgodnie z którym ustawa zasadnicza wprost wyklucza możliwość objęcia przez głowę państwa funkcji głównodowodzącego (Konstytucja z 1921 roku) bądź też niepołączalność tych funkcji wynikała z przyjęcia zasady *incompatibilias* (ustawa konstytucyjna z 1992 roku, Konstytucja z 1997 roku). Istotą drugiego stanowiska jest to, że przepisy ustawy zasadniczej nie zakazywały objęcia dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi przez Prezydenta w czasie wojny, a więc mógł on zostać powołany na stanowisko głównodowodzącego armią (Konstytucja kwietniowa, Konstytucja z 1952 roku po uchwaleniu noweli kwietniowej).

Przeprowadzone badania wskazują, że w polskim prawie konstytucyjnym nie wykształcił się jeden model pojmowania roli głowy państwa jako zwierzchnika sił zbrojnych a przeciwne bieguny wyznaczyły w tym względzie ustawy zasadnicze dwudziestolecia międzywojennego. Rozwiązania przyjęte pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku stanowią swoisty kompromis pomiędzy tymi dwiema tendencjami. Z jednej strony wprowadzono zasadę „pośrednictwa” członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za sprawy sił zbrojnych i obronności, z drugiej Prezydent ma zapewniony wpływ na siły zbrojne poprzez konstytucyjne kompetencje kreacyjne wobec najważniejszych stanowisk w siłach zbrojnych, a także poprzez liczne doniosłe kompetencje na poziomie ustawowym (np. określanie głównych kierunków rozwoju sił zbrojnych, decydowanie o użyciu sił zbrojnych poza granicami kraju czy też zatwierdzanie planów użycia sił zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi).

Ustalenia niniejszej rozprawy uwzględniające aspekt historyczny pozwalają na zdementowanie poglądu części przedstawicieli jurysprudencji, w myśl którego zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi ukształtowane pod rządami Konstytucji z 1997 roku jest zwierzchnictwem symbolicznym czy też biernym. Po pierwsze, od czasu odzyskania przez Polskę niepodległości wyłącznie zwierzchnictwo Prezydenta ukształtowane w okresie prowizorium konstytucyjnego w latach 1944–1947 można określić mianem zwierzchnictwa symbolicznego, gdyż wówczas Prezydent nie posiadał żadnych kompetencji wobec sił zbrojnych. Po drugie, zwierzchnikowi sił zbrojnych pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku przyznano wiele doniosłych kompetencji wobec sił zbrojnych (m.in. mianowanie na najważniejsze stanowiska w siłach zbrojnych – Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych). Istniejące obecnie na poziomie konstytucyjnym i ustawowym instrumentarium prawne, a więc konkretne kompetencje i formy ich realizacji, moim zdaniem pozwalają określić zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi jako „zracjonalizowane”, które zabezpiecza Prezydentowi wpływ na siły zbrojne. Nie zapewnia mu w żadnym razie autonomii decyzyjnej, lecz wywiera konieczność współdziałania z drugim segmentem władzy wykonawczej, głównie Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Obrony Narodowej. O doniosłości i randze najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi Prezydenta RP przesądzają jego uprawnienia kreacyjne. Zgodnie z ustawą zasadniczą Prezydent mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych. Oczywiście kompetencja ta obciążona jest obowiązkiem kontrasygnaty, jednak Prezydent nie dokonuje tych nominacji z udziałem Ministra Obrony Narodowej (np. na jego wniosek czy też „w porozumieniu z nim”), lecz samodzielnie, co można uznać za swoiste odstępstwo czy też

wyjątek od reguły, zgodnie z którą zwierzchnictwo sprawowane jest przez ministra. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w tym, że poprzednie konstytucje przewidywały bezpośredni udział Ministra Obrony Narodowej w procedurze nominacji Szefa Sztabu Generalnego (w Małej Konstytucji Prezydent mianował Szefa Sztabu w porozumieniu z ministrem, w Konstytucji PRL po noweli kwietniowej Prezydent mianował na wniosek Ministra Obrony Narodowej). Dlatego też należy przyjąć, że była to zamierzona i świadoma decyzja ustawodawcy konstytucyjnego. Oczywiście możliwa jest również interpretacja, zgodnie z którą już sam fakt, iż Prezydent sprawuje zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, może być odczytywany jako konieczność udziału ministra w procedurze na najważniejsze stanowiska wojskowe (choćaby przeprowadzenie stosownych konsultacji przez Prezydenta). Pogląd ten również wydaje się być zasadny, jednak w razie kohabitacji Prezydent może faktycznie pominąć udział ministra i upierać się przy swoim kandydacie. Dlatego też w mojej opinii zasadne byłoby zagwarantowanie w procedurze nominacyjnej na Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych udziału Ministra Obrony Narodowej – pośrednika zwierzchnika sił zbrojnych, który w czasie pokoju kieruje całokształtem działalności sił zbrojnych.

Przeprowadzona w rozprawie możliwie staranna analiza obecnie obowiązujących aktów normatywnych wykazała, że Prezydent z tytułu najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi nie jest uprawniony do wydawania aktów wewnętrznych dotyczących sił zbrojnych, jak również rozkazów skierowanych do żołnierzy. Stwierdzam potrzebę zmiany Regulaminu Organizacyjnego Sił Zbrojnych, którego normy nie mogą być adresowane do Prezydenta, ponieważ jest podmiotem spoza układu organizacyjnie podległego Ministrowi Obrony Narodowej.

Analiza poszczególnych regulacji ustrojowych, które powstawały na przestrzeni blisko stu lat w historycznie określonych warunkach, pozwala stwierdzić, że w okresie międzywojennym prymat wiodły kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Odwrócenie tendencji nastąpiło w Polsce Ludowej, kiedy to zniesiono funkcję zwierzchnika sił zbrojnych. Następnie od czasu uchwalenia noweli kwietniowej z 1989 roku zarysowuje się wyraźna tendencja wzrostu kompetencji głowy państwa w aspekcie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Taki stan należy uznać za naturalną kolej rzeczy, gdyż obecnie zadanie zapewnienia bezpieczeństwa państwa przypada nie tylko siłom zbrojnym, ale wielu wyspecjalizowanym organom państwowym. Wskutek przedstawionej tendencji obecnie Prezydent posiada uprawnienia, które pozwalają mu wpływać na współkształtowanie polityki bezpieczeństwa państwa.

Pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku Prezydent posiada konstytucyjne kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa, w szczególności dotyczą-

ce możliwości wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego. Jednak do wprowadzenia tych stanów konieczny jest każdorazowo wniosek Rady Ministrów. W mojej opinii Prezydenta – jako strażnika bezpieczeństwa państwa – w procedurze wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego powinien występować w roli badającego zasadność wniosku Rady Ministrów oraz czynnika zapobiegającego wykorzystywaniu konstytucyjnych uprawnień do własnych celów politycznych. Jak wcześniej ustaliłem, Prezydent jest uprawniony do odmówienia wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego.

W procedurze wprowadzenia stanu wojennego ustrojodawca nie przewiduje wystąpienia okoliczności powodującej niemożność zebrania się Rady Ministrów na posiedzenie, gdzie skutek zbrojnej napaści lub ataku terrorystycznego jest to prawdopodobne. Stąd postulat zmiany Konstytucji poprzez przyznanie możliwości przedłożenia wniosku o wprowadzenie stanu wojennego przez Prezesa Rady Ministrów w razie, gdy Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie. Możliwe zatem byłoby przyjęcie dodatkowej formuły w art. 229 Konstytucji: „Jeżeli Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, wniosek, o którym mowa w ust. 1, Prezydentowi RP może przedłożyć Prezes Rady Ministrów”.

Za konieczną uważam też zmianę przepisów dotyczących uprawnienia Prezydenta do wydania rozporządzenia z mocą ustawy. Zasadne jest zastąpienie techniki pozytywnych klauzul materialnych na rzecz negatywnych klauzul materialnych. Na podstawie obecnie obowiązujących postanowień zakres przedmiotowy rozporządzeń z mocą ustawy stanowi bardzo wąska materia, co może skutkować niemożnością skutecznego działania prawodawczego w sytuacji najpoważniejszego zagrożenia państwa i gdy jednocześnie nie funkcjonuje władza ustawodawcza.

Przyjęcie zasady, w myśl której to Prezydent we współdziałaniu z Radą Ministrów kieruje obroną państwa, wydaje się być konsekwencją negatywnych doświadczeń związanych ze stanem wojennym z okresu 1981–1983. Jednak odstępianie od modelu, w którym istniał jeden ośrodek, może w praktyce powodować paraliż decyzyjny. Ustawodawca, przyjmując współdziałanie organów egzekutywy, stanowi – w ujęciu teoretyczno-prawnym – warunek ważności kierowania obroną państwa. W pełni popieram krytykowane przez przedstawicieli jurysprudencki przyjęte rozwiązanie w zakresie kierowania obroną państwa. Ponadto opowiadam się za wprowadzeniem odpowiednich procedur rezerwowych, przy czym odnoszą się one jedynie do strony rządowej. Także zmiany wprowadzone w 2015 roku w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP oraz ustawie o stanie wojennym pozwalają wyrazić pogląd, iż ustawodawca nie wsłuchuje się w postulaty przedstawicieli doktryny, a także – i co istotniejsze – wprowadzone zmiany mogą wywoływać wątpliwości co do ich zgodności z ustawą zasadniczą.

Ostateczny wybór kompetencji głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa na temat szerszego opracowania uważam za właściwy. Wynika to również z faktu, iż brakowało w polskiej literaturze prawniczej publikacji podejmującej w sposób kompleksowy niniejszy temat. Istniejące i nieliczne opracowania odnośnie do omawianych przeze mnie kompetencji głowy państwa z racji swojego rozproszenia w książkach lub czasopismach zawierających bardzo zróżnicowane teksty naukowe, często niespójne ze względu na przedmiot badawczy, mimo swych niezaprzeczalnych walorów merytorycznych utrudniały skonstruowanie kompletnego obrazu kompetencji głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym.

W moim przekonaniu udało mi się zrealizować wyznaczone w pracy cele. Dokonałem rzetelnej deskrypcji wszystkich rozwiązań konstytucyjnoprawnych (począwszy od 1918 roku), omawianych kompetencji na podstawie przepisów konstytucyjnych, ustawowych, jak i wykonawczych. Zastosowana tutaj metoda porównawcza nadała opracowaniu oczekiwany charakter, pozwalając jednocześnie na zrealizowanie trzeciego celu, tj. wyjaśnienia i uzasadnienia wprowadzonych regulacji, a więc zarówno przedmiotowego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, jak i bardziej szczegółowych rozwiązań dotyczących kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa. Ocena rozwiązań w poszczególnych ustawach zasadniczych wypada niejednoznacznie. W przypadku omawianych kompetencji głowy państwa do czasu uchwalenia Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku elementy oceny zamieściłem w wielu miejscach rozprawy przy okazji dokonywania charakterystyk poszczególnych kompetencji głowy państwa. Ocenie i analizie kompetencji Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa ukształtowanych pod rządami obecnej konstytucji poświęciłem cały rozdział czwarty.

Ukończenie pracy skłania mnie do kilku uogólniających wniosków. Po pierwsze, sam fakt przyznania głowie państwa zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi nie skutkuje powstaniem samoistnych kompetencji czy uprawnień rozkazodawczych wobec armii. Po drugie, zakres kompetencji wobec sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa determinowany jest przyjętą formą rządu, przy czym jednocześnie bardzo istotne są czynniki behawioralne, co wykazała przedstawiona przeze mnie praktyka ustrojowa. Po trzecie, zakres i postać przyjętych kompetencji Prezydenta w zakresie bezpieczeństwem państwa w Konstytucji z 1997 roku pozwala stwierdzić, że konstytuanta tylko częściowo skorzystała z rozwiązań przyjętych w poprzednich ustawach zasadniczych. I po czwarte, przyjęcie w Konstytucji z 1921 roku funkcji zwierzchnika sił zbrojnych i przyznanie jej Prezydentowi stanowiło pierwowzór dla współczesnej szeroko komentowanej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi.

Bibliografia

I. AKTY NORMATYWNE

1. Akty konstytucyjne

- Ustawa z 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP nr 44, poz. 267).
Ustawa z 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 roku (Dz.U. RP 1926, nr 44, poz. 267).
Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. RP 1935, nr 30, poz. 227).
Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 5 grudnia 1936 roku, M.J. Ptak, M. Kinstler, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1996.
Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71).
Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232).
Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. PRL, nr 19, poz. 101).
Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

2. Umowy międzynarodowe

- Konwencja o określeniu napaści, podpisana w Londynie 3 lipca 1933 roku (Dz.U. 1933, nr 93, poz. 712).
Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90).
Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 roku (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).

3. Akty ustawodawcze

- Ustawa z 1 lipca 1920 roku o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz.U. 1920, nr 53, poz. 327).
Ustawa z 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. 1922, nr 32, poz. 256).
Ustawa z 27 kwietnia 1923 roku o Trybunale Stanu (Dz.U. 1923, nr 59, poz. 415).
Ustawa z 23 maja 1924 roku o powszechnym obowiązku służby wojskowej (Dz.U. 1924, nr 61, poz. 609).
Ustawa z 20 czerwca 1924 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Polskiej Marynarki Wojennej (Dz. U 1924, nr 64, poz. 626).

Ustawa z 18 lipca 1924 roku o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego (Dz.U. 1924, nr 72, poz. 698).

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

Ustawa z 22 lutego 1937 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1937, nr 17, poz. 108).

Ustawa z 9 kwietnia 1938 roku o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. 1938, nr 25, poz. 220).

Ustawa z 23 czerwca 1939 roku o stanie wojennym (Dz.U. 1939, nr 57, poz. 366).

Ustawa z 21 lipca 1944 roku o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR, w jednolite Wojsko Polskie (Dz.U. 1944, nr 1, poz. 2).

Ustawa z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22).

Ustawa z 11 września 1944 roku o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 23).

Ustawa z 31 grudnia 1944 roku o zmianie ustawy z 11 września 1944 roku, o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944, nr 19, poz. 97).

Ustawa z 6 maja 1945 roku o częściowej zmianie ustawy z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1945, nr 17, poz. 93).

Ustawa z 4 lutego 1950 roku o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. 1950, nr 6, poz. 46).

Ustawa z 15 grudnia 1957 roku o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych (Dz.U. 1957, nr 2, poz. 5).

Ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220).

Ustawa z 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94).

Ustawa z 25 stycznia 1982 roku o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U. 1982, nr 3, poz. 18).

Ustawa z 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. 2001, nr 86, poz. 953).

Ustawa z 18 grudnia 1982 roku o zmianie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U. 1982, nr 41, poz. 272).

Ustawa z 14 lipca 1983 roku o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. 1983, nr 38, poz. 172).

Ustawa z 21 listopada 1983 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1983, nr 61, poz. 278).

Ustawa z 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1983, nr 66, poz. 297).

Ustawa z 29 kwietnia 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1991, nr 109, poz. 470).

Ustawa z 29 maja 1989 roku o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178).

Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).

Ustawa z 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 1990, nr 78, poz. 462).

Ustawa z 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991, nr 88, poz. 400).

Ustawa z 25 października 1991 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1991, nr 113, poz. 491).

Ustawa z 19 lutego 1993 roku o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1993, nr 34, poz. 154).

Ustawa z 14 grudnia 1995 roku o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 1996, nr 10, poz. 56).

Ustawa z 18 lipca 1997 roku o zmianie ustawy o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1997, nr 81, poz. 512).

Ustawa z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643).
Ustawa z 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami kraju (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1117).
Ustawa z 22 stycznia 1999 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2005, nr 196, poz. 1631 ze zm.).
Ustawa z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000, nr 62, poz. 718).
Ustawa z 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. 2001, nr 27, poz. 298).
Ustawa z 24 maja 2002 roku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. nr 74, poz. 676 z. późn. zm.).
Ustawa z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301).
Ustawa z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2003, nr 179, poz. 1750).
Ustawa z 9 czerwca 2006 roku o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006, nr 104, poz. 710).
Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590).
Ustawa z 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228).
Ustawa z 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 852).
Ustawa z 5 marca 2015 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 529).

4. Dekrety i rozporządzenia

Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 roku (Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 40).
Dekret z 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 41).
Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 1, poz. 79).
Dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 1, poz. 80).
Dekret o częściowej zmianie dekretu z 2 stycznia 1919 roku o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 159).
Dekret w przedmiocie kar za przechowywanie lub użycie broni palnej i materiałów wybuchowych w miejscowości, ogłoszonej w stanie wyjątkowym (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 6, poz. 103).
Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 20 lipca 1920 roku w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym (Dz.U. RP nr 64, poz. 427).
Rozporządzenie z 11 sierpnia 1920 roku o utworzeniu Trybunału Obrony Państwa (Dz.U. RP nr 81, poz. 538).
Dekret Wodza Naczelnego z 7 stycznia 1921 roku o organizacji najwyższych władz wojskowych (Rady Wojennej i Ministerstwa Spraw Wojskowych) (Dziennik Rozkazów Tajnych MSWojsk 1921, nr 3, poz. 26).
Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 grudnia 1922 roku w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy (Dz.U. 1922, nr 110, poz. 1010).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 maja 1923 roku o zasadach, dotyczących starszeństwa przy awansach, sposobu przeprowadzania wyboru, oraz kwalifikowania oficerów (Dz.U. 1923, nr 50, poz. 352).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 lipca 1923 roku 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).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 sierpnia 1923 roku ustalające starszeństwo i warunki przyjęcia oficera zawodowego, przeniesionego do rezerwy, ponownie na oficera zawodowego (Dz.U. 1923, nr 84, poz. 647).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 sierpnia 1923 roku w sprawie przemianowania urzędników wojskowych na oficerów zawodowych (Dz.U. 1923, nr 84, poz. 649).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1 września 1923 roku o zasadach, dotyczących starszeństwa przy awansach oraz sposobu przeprowadzania wyboru na stopnie generalskie (Dz.U. 1923, nr 89, poz. 699).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 maja 1925 roku 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).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 czerwca 1925 roku w sprawie ustalenia warunków mianowania podporucznikiem (Dz.U. 1925, nr 61, poz. 429).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 sierpnia 1925 roku w sprawie wojskowych przepisów dyscyplinarnych (Dz.U. 1925, nr 91, poz. 638).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 15 września 1925 roku o sposobie odbywania służby wojskowej przez studentów (słuchaczy) medycyny, weterynarii, farmacji i państwowych szkół dentystycznych (Dz.U. 1925, nr 100, poz. 704).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1925 roku o warunkach awansowania oficerów w rezerwie sanitarnych i weterynarii (Dz.U. 1925, nr 106, poz. 739).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1925 roku o warunkach przejścia oficerów w rezerwie sanitarnych i weterynarii do korpusu zawodowych oficerów sanitarnych i weterynarii (Dz.U. 1925, nr 106, poz. 740).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1925 roku o warunkach, wymaganych dla uzyskania stopnia podporucznika w rezerwie sanitarnego, względnie weterynarii (Dz.U. 1925, nr 106, poz. 741).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 grudnia 1925 roku o oznakach szeregowych (Dz.U. 1925, nr 126, poz. 899).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 maja 1926 roku o zawieszeniu praw obywatelskich (Dz.U. 1926, nr 46, poz. 281).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1926 roku o zawieszeniu praw obywatelskich (Dz.U. 1926, nr 54, poz. 320).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 roku o wydawaniu dekrétów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa (Dz.U. 1926, nr 79, poz. 444).

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

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 października 1926 roku o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz.U. 1926, nr 108, poz. 633).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 8 sierpnia 1927 roku w sprawie statutu oficerskich sądów honorowych (Dz.U. 1927, nr 93, poz. 834).

Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 grudnia 1927 roku o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach (Dz.U. 1927, nr 115, poz. 980).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 stycznia 1928 roku o stanie wojennym (Dz.U. 1928, nr 8, poz. 54).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1928, nr 32, poz. 307).

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

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 kwietnia 1929 roku w sprawie ustalenia warunków, wymaganych dla uzyskania stopnia podporucznika w rezerwie Marynarki Wojennej (Dz.U. 1929, nr 25, poz. 262).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 kwietnia 1929 roku w sprawie ustalenia warunków, wymaganych dla przejścia oficerów mianowanych w rezerwie Marynarki Wojennej do korpusu oficerów zawodowych Marynarki Wojennej (Dz.U. 1929, nr 25, poz. 263).

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

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 grudnia 1930 roku o żandarmerii (Dz.U. 1931, nr 2, poz. 6).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 października 1933 roku ustalające warunki awansowania oficerów rezerwy marynarki wojennej (Dz.U. 1933, nr 89, poz. 690).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 26 czerwca 1936 roku w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 roku o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców (Dz.U. 1936, nr 55, poz. 399).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 26 czerwca 1936 roku w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 marca 1928 roku o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców marynarki wojennej (Dz.U. 1936, nr 55, poz. 400).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 lipca 1936 roku o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa (Dz.U. 1936, nr 52, poz. 368).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 sierpnia 1936 roku o uznaniu półwyspu helskiego za rejon umocniony (Dz.U. 1936, nr 71, poz. 512).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1936 roku – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1936, nr 76, poz. 536).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1936 roku – Kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. 1936, nr 76, poz. 537).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. 1937, nr 20, poz. 128).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1937 roku o znakach wojska i marynarki wojennej (Dz.U. 1938, nr 5, poz. 32).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 23 listopada 1938 roku o warunkach mianowania oficerów w stopniach honorowych (Dz.U. 1938, nr 93, poz. 635).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 sierpnia 1939 roku – Przepisy dyscyplinarne dla Sił Zbrojnych (Dz.U. 1939, nr 75, poz. 504).

Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z 1 września 1939 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza (Dz.U. RP nr 86, poz. 543).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 maja 1942 roku o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny (Dz.U. RP 1942, nr 5, poz. 9).

Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z 19 listopada 1942 roku o wprowadzeniu nazwy „Minister Obrony Narodowej” (Dz.U. RP Londyn 1942, nr 10, poz. 21).

Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1944 roku w sprawie zmiany dekretu o organizacji Naczelnych Władz Wojskowych (Dz.U. RP 1944, nr 11, poz. 20).

Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z 15 marca 1945 roku o zmianie dekretu z 27 maja 1942 roku o organizacji Naczelnych Władz Wojskowych w czasie wojny (Dz.U. RP nr 3, poz. 6).

Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z 3 lipca 1945 roku o przekazywaniu uprawnień Ministra Obrony Narodowej w stosunku Sił Zbrojnych i sądownictwa wojskowego poza granicami Państwa (Dz.U. RP nr 10, poz. 35).

Dekret z 3 kwietnia 1948 roku o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego (Dz.U. 1948, nr 20, poz. 135).

Dekret z 19 kwietnia 1951 roku o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych (Dz.U. 1948, nr 20, poz. 135).

Dekret z 9 listopada 1955 roku o znakach Sił Zbrojnych (Dz.U. 1955, nr 47, poz. 315).

Dekret z 12 grudnia 1981 roku o stanie wojennym (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154).

Dekret z 12 grudnia 1981 roku o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 156).

Dekret z 12 grudnia 1981 roku o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 157).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 listopada 1982 roku w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz.U. 1982, nr 39, poz. 258).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 listopada 1982 roku w sprawie szczegółowych zasad nadawania odznaki honorowej „Zasłużony Pracownik Państwowy”, trybu przedstawiania wniosków o nadanie odznaki, ustalenia wzoru odznaki oraz trybu jej wręczania i sposobu noszenia (Dz.U. 1982, nr 39, poz. 262).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lutego 1991 roku w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych na pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego przy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1991, nr 14, poz. 61).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 marca 1991 roku w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki (Dz.U. 1991, nr 26, poz. 104).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 maja 1992 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu postępowania oraz organów właściwych do uznawania stopni wojskowych (Dz.U. 1992, nr 43, poz. 188).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 maja 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. 2003, nr 89, poz. 821).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 roku w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. 2004, nr 98, poz. 978).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 3 listopada 2009 roku w sprawie trybu nadawania pierwszego stopnia oficerskiego, stopni oficerskich generałów i admirałów oraz stopnia wojskowego Marszałka Polski (Dz.U. 2009, nr 202, poz. 1554).

5. Postanowienia, uchwały, decyzje, zarządzenia i orędzia

Orędzie w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania najwyższej władzy państwowej Dowódcy Wojsk Polskich Józefowi Piłsudskiemu (Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 39).

Uchwała Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. nr 19, poz. 226).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 czerwca 1937 roku o nadaniu 57 pułkowi piechoty wielkopolskiej nazwy „57 pułk piechoty Karola II Króla Rumunii” (M.P. 1937, nr 145, poz. 242).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 września 1939 roku o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. 1939, nr 202, poz. 489).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 września 1944 roku o sprawowaniu funkcji Naczelnego Wodza w razie niemożności sprawowania ich przez niego osobiście (Dz.U. RP nr 11, część II Dział Urzędowy, s. 80).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 czerwca 1945 roku o częściowej demobilizacji (Dz.U. RP, nr 6, część II Dział Urzędowy, s. 56).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 lipca 1945 roku, o rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji (Dz.U. RP, nr 9, część II Dział Urzędowy, s. 73).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 5 lipca 1945 roku, o dalszym rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji (Dz.U. RP, nr 10, część II Dział Urzędowy, s. 79).

Uchwała Rady Ministrów nr 66/59 z 18 lutego 1959 roku o powołaniu Komitetu Obrony Kraju (CAW nr 1382/59/23).

Uchwała Rady Państwa z 12 grudnia 1981 roku w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 155).

Uchwała Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 roku w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1990, nr 9, poz. 66).

Zarządzenie nr 3/91 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 31 stycznia 1991 roku w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 1/91 Ministra Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 13 maja 1991 roku w sprawie zasad funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13 grudnia 1991 roku w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. 1991, nr 47, poz. 332).

Zarządzenie nr 16/91 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1992 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 lipca 1994 roku zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 16/91 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1992 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 lipca 1994 roku zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 52 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 maja 1996 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 5 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 3 marca 1997 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 7 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4 lutego 1998 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25 września 2003 r. nr 113-15-03 o powołaniu w skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. 2003 nr 48 poz. 716).

Zarządzenie nr 1 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 grudnia 2004 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29 września 2006 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 lutego 2009 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Decyzja nr 188/MON Ministra Obrony Narodowej z 10 czerwca 2009 roku w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Urz. MON nr 12, poz. 132).

Decyzja nr 445/MON Ministra Obrony Narodowej z 30 grudnia 2013 roku w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Urz. MON 2013, poz. 398).

Decyzja nr 392/MON Ministra Obrony Narodowej z 30 września 2014 roku w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego Ceremoniału Wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.Urz. MON 2014, poz. 317),

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 lipca 2009 roku o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2009, nr 48, poz. 705).

Decyzja nr 411/MON Ministra Obrony Narodowej z 9 grudnia 2009 roku w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego „Ceremoniału Wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zarządzenie Prezydenta RP z 24 maja 2010 roku w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Zarządzenie nr 2 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 listopada 2010 roku w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (tekst zarządzenia dostępny na stronie internetowej BBN: www.bbn.gov.pl).

Zarządzenie nr 12/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 12 sierpnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 16 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 16 sierpnia 2010 roku w sprawie ustalenia stanowisk, wymagań kwalifikacyjnych oraz zasad wynagradzania pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 26/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 18 października 2010 roku w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 27/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 21 października 2010 roku w sprawie kierowania pracami Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 29/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 17 grudnia 2010 roku w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (tekst dostępny na stronie internetowej BBN: www.bbn.gov.pl).

Zarządzenie nr 2/2011 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 11 stycznia 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Zarządzenie nr 3/2011 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 11 stycznia 2011 roku w sprawie ustalenia szczegółowej organizacji wewnętrznej i liczby etatów w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego [zarządzenie niepublikowane].

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 czerwca 2011 roku nr 112-22-2011 o mianowaniu na stopień generała brygady (M.P. 2011, nr 67, poz. 662).

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 2013 roku nr 112-7-2013 o mianowaniu Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (M.P. 2013, poz. 570).

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 lipca 2015 roku o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2015, poz. 697).

II. ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 roku, sygn. akt K 6/94, OTK 1994, cz. II, poz. 39.
Wyrok TK z 20 października 1998 roku, sygn. akt K 7/98, OTK 1998, nr 6, poz. 96.
Wyrok TK z 27 kwietnia 1999 roku, sygn. akt P 7/98, OTK 1999, nr 4m poz. 72.
Wyrok TK z 7 marca 2000 roku, sygn. akt K 26/98, OTK 2000, cz. I, poz. 8.
Wyrok TK z 8 marca 2000 roku, sygn. akt P 1/99, OTK ZU nr 4/2000.
Wyrok TK z 3 czerwca 2003 roku, sygn. akt 43/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 49.
Wyrok TK z 23 marca 2006 roku, sygn. akt K 4/06, Dz.U. 2006, nr 51, poz. 377.
Wyrok TK z 27 czerwca 2008 roku, sygn. akt K 52/07, OYK-A 2008, nr 5, poz. 88.
Wyrok TK z 16 marca 2011 roku, sygn. akt K 35/08, Dz.U. 2011, nr 64, poz. 342.
Postanowienie TK z 6 marca 2001 roku, sygn. S 1/01, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 35.
Postanowienie TK z 17 grudnia 2007 roku, sygn. akt K 24/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 164.
Postanowienie TK z 20 lipca 2010 roku, sygn. akt P 13/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 66.
Postanowienie TK z 28 lipca 2015 roku, sygn. akt K 53/13, ZU OTK nr 7A/2015, poz. 118.

III. LITERATURA

1. Wydawnictwa zwarte

Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977.
Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów Polski 1918–1926*, Warszawa 1978.
Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1983.
Ajnenkiel A., Drzycimski A., Paradowska J., *Prezydenci Polski*, Warszawa 1991.
Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1985.
Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
Binkowski H., *Wojsko i obronność w działalności Sejm RP (1989–2001)*, Warszawa 2003.
Bouffał B., *O wzmocnienie władzy prezydenta Rzeczypospolitej*, Warszawa 1926.
Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
Car S., *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.
Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996.
Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.
Chojnowski A., Wróbel P., *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
Chruściak R., *Projekty konstytucji, 1993–1997, cz. 1*, Warszawa 1997.
Chruściak R., *Projekty Konstytucji, 1993–1997, cz. 2*, Warszawa 1997.
Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
Cieplawicz M., *Wojsko polskie w latach 1921–1926. Organizacja, wyposażenie, wyszkolenie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998.
Ciświcki T., *O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-polityczne*, Poznań–Warszawa–Toruń 1922.
Cybichowski Z., *Na szlakach nacjonalizmu. Rozważania prawnopolityczne*, Warszawa 1939.

- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1929.
- Czapliński W., *Dzieje sejmy polskiego do roku 1939*, Kraków–Wrocław 1984.
- Daszyński I., *W pierwszą rocznicę przewrotu majowego. Studium polityczne*, Warszawa 1927.
- Dąbrowski S., *Zagadnienie obrony narodowej w wojnie nowoczesnej. Organizacja rządu i naczelnego dowództwa*, Poznań 1925.
- Deryng A., *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934.
- Deryng A., *Prawo polityczne*, cz. I, Lwów 1936.
- Deryng A., *Prawo polityczne*, cz. II, Lwów 1936.
- Deryng A., *Równowaga władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej a nowa konstytucja polska*, Lublin 1937.
- Deryng A., *Siły zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938.
- Dubanowicz E., *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926.
- Działocha K., Trzcіński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Gardocki S., *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2008.
- Garlicki A., *Historia 1815–2004. Polska i świat*, Warszawa 2005.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Kraków 2012.
- Garlicki A., *Stalinizm*, Warszawa 1993.
- Garlicki A., *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1978.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008.
- Gąska M., *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002.
- Gebethner S., *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1976.
- Głąbiński S., *Wspomnienia polityczne*, Warszawa 2007.
- Gomułka W., *Pamiętniki*, Warszawa 1994.
- Góra W., *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972.
- Górecki D., *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Górski G., *Polonia restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007.
- Grzybowski K., *Ustrój Polski Współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948.
- Hanausek T., *Ustawa o policji. Komentarz*, Kraków 1996.
- Jaworski W.L., *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.
- Józef Piłsudski o państwie i armii, wybór i oprac. J. Borkowski, *Wybór pism*, t. I, Warszawa 1985.
- Kallas M., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.
- Kallas M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- Kallas M., *Mala Konstytucja*, Warszawa 1993.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.
- Komarnicki W., *O zmianie konstytucji polskiej*, Wilno 1927.

- Komarnicki W., *Polskie Prawo Polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 roku).
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934.
- Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji*, Wilno 1935.
- Komarnicki W., *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923.
- Kopański S., *Wspomnienia wojenne*, Londyn 1951.
- Kowalski L., *Jaruzelski generał ze skazą. Biografia wojskowa generała armii Wojciecha Jaruzelskiego*, Poznań 2012.
- Kowalski L., *Komitet Obrony Kraju (MON–PZPR–MSW)*, Warszawa 2011.
- Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności RP*, Warszawa 1996.
- Kozłowski E., *Wojsko Polskie 1936–1939. Próba modernizacji i rozbudowy*, Warszawa 1974.
- Kraczkowski R., *Rozporządzenie prezydenta z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007.
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Kukiel M., *Dzieje Polski porozbiorowe 1795–1921*, Londyn 1961.
- Kumaniecki K., *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935.
- Kutrzeba T., *Wyprawa kijowska 1920 roku*, Warszawa 1937.
- Ławczak A., *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011.
- Marszałek P.K., *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.
- Marszałek P.K., *Rada Obrony Państwa z 1920 roku. Studium prawnohistoryczne*, Wrocław 1995.
- Matuszewski I., *Próby syntez*, Warszawa 1937.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989*, Toruń 2006.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.
- Mołdawa T., *Konstytucje Polskie 1918–2008*, Warszawa 2008.
- Muszański E., *Rozpoczynanie i wypowiedanie wojny w prawie państwowym i prawie narodów*, Warszawa 1926.
- Muszyński J., *Zasady ustrojowe sądownictwa wojskowe i prokuratury wojskowej w Polsce Ludowej*, Warszawa 1964.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947.
- Nagórski Z., *Wojna w Londynie. Wspomnienia 1939–1945*, Paryż 1966.
- Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydentem RP oraz Radą Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Orzechowski J., *Dowodzenie i sztaby. Okres międzywojenny (1919–1939)*, Warszawa 1980.
- Paczkowski A., *Zdobycie władzy 1945–1947*, Warszawa 1993.
- Paszkudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1935 roku. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1935.
- Paszkudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 roku, zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1927.
- Pawłuczuk Z., *Konspirator i prezydent. Rzec o Stanisławie Wojciechowskim*, Lublin 1993.
- Pietrzak M., *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pietrzak M., *Reglamentacja wolności prasy w Polsce 1919–1939*, Warszawa 1963.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. V.

- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski*, t. II, Londyn 1964.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski. Tom drugi. 1914–1939*, Kraków 2004.
- Polan-Haraschin J., *Organizacja sądownictwa i prokuratury w wojsku polskim*, Kraków 1961.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006.
- Prawo policyjne. Tom 1 (Komentarz)*, red. S. Sagan, Katowice 1992.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Rataj M., *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965.
- Romeyko M., *Przed i po maju*, Warszawa 1967.
- Rostocki W., *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwietniowej: ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.
- Rostocki W., *Stosowanie Konstytucji Kwietniowej w okresie Drugiej Wojny Światowej 1939–1945*, Lublin 1988.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.
- Sagan S., *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1980.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2002.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Smoliński T., *Dyktatura Józefa Piłsudskiego w świetle Konstytucji Marcowej w latach 1926–1930. Parlament–Prezydent–Rząd*, Poznań 1970.
- Socha R., *Stany szczególnego zagrożenia państwa w polskim prawodawstwie*, Bielsko-Biała 2004.
- Starzewski M., *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji Wicemarszałka Cara*, Kraków 1934.
- Starzyński S., *Współczesny ustrój prawo-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999.
- Stawecki P., *Następcy komendanta*, Warszawa 1969.
- Stawecki P., *Polityka wojskowa Polski 1921–1926*, Warszawa 1981.
- Stawecki P., *Z dziejów wojskowości Drugiej Rzeczypospolitej*, Pułtusk 2001.
- Stembrowicz J., *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.
- Suleja W., *Józef Piłsudski*, Wrocław 1996.
- Sygit B., *Dzieje głowy państwa w Rzeczypospolitej w latach 1918–2000 (wybór dokumentów)*, Toruń 2003.
- Sypniewski T., *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947–1989)*, Toruń 2010.
- Szumlik B., Serafin S., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010.
- Tarnowski J., *Projekt nowej ustawy konstytucyjnej (z komentarzem)*, Kraków 1928.
- Trejnis Z., *Siły zbrojne w państwie demokratycznym*, Warszawa 1996.

- Trzaska-Chrząszczewski A., *Przepływy i odpływy demokracji*, Warszawa 1939.
- Tusiński P.A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008.
- Watt R.M., *Gorzka chwała. Polska i jej los 1918–1939*, Warszawa 2005.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winiarski B., *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935.
- Wiśniewska M., Wyszczelski L., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w latach 1918–1939. Teoria i praktyka*, Toruń 2009.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Wojciechowski S., *Wspomnienia, orędzia, artykuły*, Warszawa 1995.
- Wojna polsko-sowiecka 1920 r. *Przebieg walk i tło międzynarodowe*, red. A. Koryna, Warszawa 1991.
- Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Wołpiuk W.J., *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Wójcik Z., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wyszczelski L., *Armia w systemie demokratycznym*, Warszawa 1999.
- Wyszczelski L., *O Marszałku Edwardzie Śmigłym-Rydzem*, Warszawa 2015.
- Wyszczelski L., *Wojsko Piłsudskiego. Wojsko Polskie w latach 1926–1935*, Warszawa 2005.
- Zabiełło S., *W kręgu historii*, Warszawa 1970.
- Zabłocki J., Tarwacka A., *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2011.
- Zalewski J., *Bezpieczeństwo polityczne Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane problemy*, Warszawa–Bełchatów 2012.
- Zalewski J., *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989–2001*, Warszawa 2002.
- Zamkowski W., *Sejm najwyższy organ władzy zwierzchniej narodu*, Warszawa 1956.
- Zarys ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Szeliga, Lublin 1996.
- Znamierowski C., *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.
- Żukowski M., *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.

2. Artykuły i rozdziały w wydawnictwach zwartych

- Ajnenkiel A., *Józef Piłsudski Naczelnik Państwa (1918–1922)* [w:] A. Ajnenkiel, *Prezydenci Polski*, Warszawa 1991.
- Bożek M., *Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, red. R. Szynowski, M. Karpiuk, Warszawa 2011.
- Ciemiński J., *Nowelizacja Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku i jej znaczenie ustrojowe* [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
- Ciemiński J., *Podział władz w „Małej Konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem)* [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej* [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.
- Dobkowski B., *Konstytucyjne aspekty stanu wojennego* [w:] *Stan wojenny w Polsce. Refleksje prawnopolityczne*, red. F. Prusak, Warszawa 1982.

- Domagała M., *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle małej konstytucji z 17 X 1992 r.* [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*. Warszawa – Senat RP. 22–23 lutego 1993, Warszawa 1993.
- Drogoń A., *Prawne podstawy funkcji ustrojowych sprawowanych przez Józefa Piłsudskiego* [w:] *O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin, księga II*, red. M. Mikołajczyk, Białystok–Katowice 2010.
- Dudek D., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jako wartość konstytucyjna* [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Historia i współczesność*, red. L. Antonowicz, T. Guz, M.R. Pałubska, Lublin 2010.
- Działocha K., *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
- Dziemidok B., *Spór o instytucję Prezydenta w okresie transformacji ustrojowej* [w:] *Kierunki ewolucji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Żmigrodzki, Lublin 1997.
- Garlicki L., *Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury* [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*. Warszawa – Senat RP. 22–23 lutego 1993, Warszawa 1993.
- Gdulewicz E., Gwizdź A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.* [w:] *Konstytucje Polski, Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu 2*, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Górecki D., *Modele i doświadczenia polskiej prezydentury w okresie międzywojennego dwudziestolecia* [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*. Warszawa – Senat RP. 22–23 lutego 1993, Warszawa 1993.
- Górecki D., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- Górecki D., *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego* [w:] *Prawo Konstytucyjne II RP. Nauka i instytucje*, red. P. Samecki, Kraków 2006.
- Górecki D., *Uwagi o sposobie regulacji zagadnienia sił zbrojnych w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prace Komisji Konstytucyjnej Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Pietrzak, Z. Witkowski, Warszawa 1991, z. 4.
- Górecki D., *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Jagnieza A., *Wokół dyskusji o kontroli cywilnej nad armią* [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997.
- Jaskiernia J., *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Kojara Ł., Poglódek A., *Organy władzy wykonawczej* [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Warszawa 2014.
- Kozioł L., Witkowski Z., *Zagadnienia obronności i porządku publicznego w przyszłej konstytucji* [w:] *Prace Komisji Konstytucyjnej Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Pietrzak, Z. Witkowski, Warszawa 1991, z. 4.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, T. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Krukowski S., *Nowela sierpniowa z 1926 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Kulesza W.T., *Tryb uchwalenia konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)* [w:] *Trybu uchwalania polskich konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998.

- Kulisz M.Z., *Ocena procesu zapewnienia bezpieczeństwa państwa przez organy administracji rządowej Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. K.M. Książkowski, Warszawa 2009.
- Langrod J., *Obrona państwa* [w:] K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939.
- Mazur M., *Stany nadzwyczajne w prawie polskim w latach 1944–1952* [w:] *Studia z prawa publicznego*, red. K. Lubiński, Toruń 2001.
- Mojak R., *Instytucja prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie ustrojowym państwa w okresie transformacji ustrojowej w latach 1989–1991* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- Mojak R., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2001.
- Paździor M., *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda, Bielsko-Biała–Warszawa, 2007.
- Pietrzak J., *Koncepcje prezydentury w projekcie Senackiej Komisji Konstytucyjnej z 22 października 1992 r.* [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*. Warszawa – Senat RP. 22–23 lutego 1993, Warszawa 1993.
- Rakowska A., *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.
- Rydlewski G., *Prezydent RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Sagan S., *Nadzór parlamentarny i kontrola nad służbami specjalnymi w Polsce* [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, J. Ciechanowska, Warszawa 2010.
- Sarnecki P., *Artykuł 134* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Komentarz art. 34* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Komentarz art. 36* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Komentarz art. 37* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Uwaga nr 2 do art. 135 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Skrzydło W., *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1994.
- Skrzydło W., *Ustrój konstytucyjny Polski Ludowej i jego ewolucja do roku 1989* [w:] *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, red. A. Korobowicz, Lublin 1996.
- Sokolewicz W., *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, *Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 2010.
- Sprawozdanie T. Malinowskiego z 29 października 1939 r.* [w:] *Wrzesień 1939 r. w relacjach i wspomnieniach*, wybór i oprac. M. Cieplewicz, E. Kozłowski, Warszawa 1989.
- Szmulik B., *Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012.
- Szmulik B., *Szef Agencji Wywiadu* [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012.

- Szmulik B., *Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego* [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012.
- Szmulik B., *Zagadnienia ogólne* [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Warszawa 2012.
- Szmulik B., Żmigrodzki M., *Typ i forma państwa* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007.
- Szpajer M., *Stany wyjątkowe w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–28* [w:] *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo idee*, red. J. Przygodzki, M. Ptak, Wrocław 2010.
- Szustek A., *Model władzy w myśli polityczne Stronnica Demokratycznego* [w:] *Studia z dziejów polskiej myśli politycznej*, t. III, red. K. Przybysz, Warszawa 1994.
- Szymanek J., *Rozporządzenie z mocą ustawy jako akt legislacji nadzwyczajnej. Księga pamiątkowa Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.
- Szymanek J., *Rozporządzenie z mocą ustawy jako gwarancja bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Szymczak T., *Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych w Polsce (1989–1992)* [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję. Warszawa – Senat RP. 22–23 lutego 1993*, Warszawa 1993.
- Trejnis Z., *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia prezydenta RP* [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997.
- Trzeciński T., *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Wachholz S., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i ustrój administracji rządowej* [w:] K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939.
- Wawrzyniak J., *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawno-polityczne)* [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
- Wieruszewski R., *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce* [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990.
- Witkowski Z., *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009.
- Wołpiuk W.J., *Uprawnienia Prezydenta RP z artykułu 28 „Małej Konstytucji”* [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Zieliński M., *Dwa nurty pojmowania „kompetencji”* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd Terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej Profesora Teresy Rabskiej*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Żak A.C., *Naczelne władze wojskowe 1918–1923* [w:] *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918–1921 w materiałach Centralnego Archiwum Wojskowego*, red. A.C. Żak, Warszawa 2008.

3. Artykuły w wydawnictwach ciągłych

- Adamusińska A., Kozicki W., *Marynarka Wojenna RP – rola w systemie bezpieczeństwa państwa, sytuacja bieżąca, perspektywy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011 nr 14–16.
- Babiński W., *General Kazimierz Sosnkowski*, „Niepodległość” 1985, t. XVIII.
- Balicki R., *Zwierzchnictwo prezydenta RP nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2 (18).
- 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.
- Borkowski T., *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Bożek M., *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
- Burda A., *Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 6.
- Car S., *O kontrasygnacie. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 roku*, „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1.
- Chrząszczewski A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i jego kompetencje*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 45, 46, 47.
- Ciapała J., *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
- Ciapała J., *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6.
- Ciapała J., *Status ustrojowy Prezydenta jako głowy państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, z. 2.
- Czapiński W., *Uchylanie przez Sejm rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 8.
- Deryng A., *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 1.
- Dobrowolski M., *Ustrój państwa w porozumieniach Okrągłego Stołu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- Dunaj K., *Konstytucyjne uprawnienia Sejmu i Senatu w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2011, nr 2 (83).
- Dzierżyński B., *Rozporządzenie z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LIV.
- Fehler W., *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego – ewolucja struktur i zadań*, „Myśl Wojskowa” 2002, nr 1.
- Garlicki L., *Mała Konstytucja, czyli wizja parlamentaryzmu pozytywnego*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 5.
- Garlicki L., *Parlament a sprawy obronności w Polsce*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1993, nr 2.
- Gąsiorowski M., *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 5.
- Gąsiorowski M., *Władza wykonawcza. Z zagadnień konstytucyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 35.
- Gogolewska A., *Problemy cywilnej kontroli nad wojskiem w świetle zmian w ustawodawstwie polskim po 1989 r.*, „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 1 (XLIX).
- Górecki D., *Konstytucyjna regulacja problematyki obronności państwa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1994, nr 54.
- Górecki D., *Problematyka sił zbrojnych w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, t. LIV.
- Grobowski K., *Inauguracja*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 39 (2774).
- Grobowski K., *Patrole osobno. Powstanie Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 35 (2770).

- Grzelak M., Liedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22.
- Gwiżdż A., *Zasady i tryb kontrasygnowania aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, nr 1.
- Helczyński B., *Prezydent Ignacy Mościcki widziany oczami szefa jego Kancelarii Cywilnej*, „Niepodległość” 1958, t. VI.
- Hołdak K., *Amerykański system obrony przeciwrakietowej i jego implikacje dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1.
- Jarosz Z., *Prawne i praktyczne problemy kontrasygnaty*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1994, z. 1.
- Jarosz Z., Zakrzewska J., *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. XVI.
- Jastrzębski R., *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Kaczmarzyk-Witecka M., *Pozycja Głowy Państwa w świetle polskich konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Administracyjno-Prawnego Akademii Polonijnej” 2003, nr 1.
- Kalicki W., *Kapelusz na rogatywkę*, „Gazeta Wyborcza” z 14–15 października 1995 roku.
- Karolczak J.M., *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ministra Obrony Narodowej zawarte w ustawie konstytucyjnej i w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1993, nr 3 (10).
- Kazimierzczuk M., *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu wojennego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2006, nr 6.
- Klajnerman I., *Rozporządzenia z mocą ustawy a konstytucja*, „Palestra” 1926, nr 8.
- Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, t. VII.
- Koziej S., *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 21.
- Koziej S., *Wyzwania transformacyjne bezpieczeństwa Polski*, „Bellona” 2010, nr 2.
- Krztoń W., *Wojna i konflikt zbrojny – przemiany*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2013, nr 1.
- Kulesza W.T., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Kuliusz M., *Analiza procesu planowania strategicznego bezpieczeństwa Polski w latach 1990–2007*, „DOCTRINA. Studia Społeczno-Polityczne” 2008, nr 5.
- Kutrzeba T., *Prawnopaństwowe stanowisko wodza naczelnego w czasie wojny*, „Bellona” 1924, t. XIII.
- Langrod J.S., *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12.
- Leśko T., *Prawnomiędzynarodowe aspekty stanu wojennego w Polsce*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1982, nr 3.
- Lisowski Z., *Dwie opinie w sprawie rozporządzeń Prezydenta (art. 44 Konstytucji)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 3.
- Malec M., *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Strategiczny Przegląd Obronny – ich zakres i cele*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011 nr 17.
- Małysz F., *Stan wyjątkowy i jego rygory*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1985, nr 2.
- Marciniak R., Molek W., Stec K., *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17.
- Marszałek P.K., *Naczelny Wódz w systemie polskich władz państwowych 1939–1945*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2007, Prawo CCCIII, No 3015.
- Maślanka J., *Stan wojny i stan wojenny w świetle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1977, nr 4.

- Mazanek K., *Sejm ustawodawczy wobec zagadnień wojskowych*, „Bellona” 1923, t. IX.
- Mikołajczyk S., *Ustrojowo-polityczne koncepcje Stronnictwa Demokratycznego w latach osiemdziesiątych*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1987, nr 3.
- Mojak R., *Geneza i kształtowanie się koncepcji instytucji prezydenta w procesie reform ustrojowych w r. 1989*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin – Polonia. Sectio G” 1992, vol. XXXIX.
- Mojak R., *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939. Część II*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia. Sectio G” 1990, vol. XXXVII.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 12.
- Mojak R., *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej Konstytucji z 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- Mojak R., *Stanowisko ustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. (ogólna charakterystyka)*, „Folia Societatis Scientiarum Lublinensis” 1999, vol. 33, hum. 1–2.
- Mordwilko J., *Kontrola cywilna sił zbrojnych RP przez Prezydenta RP, Radę Ministrów i Ministra Obrony Narodowej w świetle przepisów konstytucyjnych i ustaw*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1993, nr 2.
- Mościcki I., *Wspomnienia*, „Niepodległość”, Londyn 1958, t. VI.
- Muszański E., *Uwagi o ustawie zmieniającej i uzupełniającej konstytucję*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 43.
- Nikulín J.K., *Uwarunkowania prawne użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa*, „Zeszyt Naukowy. Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach” 2009, nr 10.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Na temat przepisów regulujących działalność Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie udziału Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Opaliński B., *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8.
- Opaliński B., *Uwagi na temat kolegialnych organów doradczych Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 2.
- Opieliński L., *Użycie siły zbrojnej a art. 123 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, „Przegląd Administracyjny” 1922, z. 7 i 8.
- Orzechowska A., *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.
- Ośka P., *Jak wygraliśmy w Magdalence*, „Gazeta Wyborcza” 2009, nr 80.
- Pacula P., *Kryzys ekonomiczny w Europie a bezpieczeństwo Unii Europejskiej i Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17.
- Peretiatkowicz A., *Nowa konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy” 1935, t. XV.
- Peretiatkowicz A., *Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych. Prawo konstytucyjne za 1926 r. Przegląd prawodawstwa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, z. II.
- Piowarski E., *Kształtowanie się kompetencji naczelnych władz Sił Zbrojnych II Rzeczypospolitej oraz ich organizacja*, „Myśl Wojskowa” 1996, nr 2.
- Podoski B., *Organizacja naczelnych władz obrony państwa (Szkielet historyczny)*, „Niepodległość”, Londyn–Nowy Jork 1962, t. VII.
- Podoski B., *Prace nad konstytucją kwietniową*, „Niepodległość”, Londyn 1979, t. XII.

- Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- Prokop K., *Stan wojenny i stany wyjątkowy w Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2006, nr 4.
- Prokop K., *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w noweli kwietniowej 1989 r.*, „Administracja Publiczna” 2006, nr 2.
- Rakowska A., *Kontrasygnata i prerogatywy Prezydenta w dyskusji ustrojowej poprzedzającej uchwalenie konstytucji kwietniowej*, „Acta Universitatis Łodziensis. Folia Iuridica” 2009, nr 70.
- Rotfeld A.D., *Nowa strategia bezpieczeństwa RP: wykład inauguracyjny w Akademii Obrony Narodowej rok akademicki 2003/2004*, „Biuletyn Akademii Obrony Narodowej” 2003, nr 5.
- Rybacki M., *Ewolucja pozycji prawnoustrojowej Rady Państwa*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 3.
- Rydz-Śmigły E., *Naczelnik wodzowie*, „Droga” 1924, nr 4.
- Rykowski Z., Sokolewicz W., *Konstytucja Kwieciowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1987, z. 3–4 (89–90).
- Sarnecki P., *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Sarnecki P., *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 11.
- Sarnecki P., *W sprawie pozycji Komitetu Obrony Kraju w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Sarnecki P., *Zakres kompetencji naczelnych organów państwa w sprawach międzynarodowych*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1995, nr 3 (17).
- Schwonek M., *Początek sporu o kształt najwyższych władz wojskowych II Rzeczypospolitej w świetle protokołów Rady Wojennej z 1920 r.*, „Przegląd Historyczny” 1993, z. 1.
- Siemieński F., *Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin – Polocnia. Sectio G” 1990, vol. XXXVII.
- Siemieński F., *Kwieciowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 4.
- Sitnicki Z., *Najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych w świetle przepisów ustrojowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1931, nr 1.
- Skrzydło W., *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959 nr 2.
- Skrzydło W., *Rada Państwa PRL (Uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 2.
- Skrzydło W., *Regulacja uprawnień prezydenta RP w dziedzinach szczególnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1995, Prawo CCXLVII, No 1917.
- Słomka T., *Relacje ustrojowe organów władzy wykonawczej w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 5.
- Smoliński T., *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, z. 3.
- Socha R., *Instytucja stanu wojennego w polskim prawodawstwie*, „Myśl Wojskowa” 2003, nr 6.
- Socha R., *Instytucja stanu wyjątkowego w polskich prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 4.
- Sokolewicz W., *Kwieciowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.
- Sokolewicz W., *Rozdzielone, lecz równe? Legislatura i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- Stachiewicz W., *Organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych w czasie wojny*, „Bellona” 1924, t. XIV.

- Stachiewicz W., *Pokojowa organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych z punktu widzenia przygotowania do wojny*, „Bellona” 1924, t. XV.
- Stachiewicz W., *W sprawie organizacji naczelnych władz wojskowych*, „Bellona” 1924, t. XVI.
- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12, r. XXX.
- Starzewski M., *Z zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3.
- Starzyński R., *Niezmienne zasady organizacji wojska*, „Bellona” 1928, t. XXIX.
- Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, r. VIII.
- Stawecki P., *Organizacja naczelnych władz wojskowych według Marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2001, nr 4.
- Stawecki P., *Protokół pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, „Kwartalnik Historyczny” 1989, nr 3.
- Stawecki P., *Z badań nad organizacją najwyższych władz wojskowych w Polsce w latach 1921–1939*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1994, t. XXXVI.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11–12.
- Suliński J., *Żandarmeria (II)*, „Wojsko i Wychowanie” 1996, nr 2.
- Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronności państwa w świetle kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1 (15).
- Surmański M., *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 2 (30).
- Szmyt A., *Uwagi w sprawie reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1995, nr 3 (17).
- Szymczak T., *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 10.
- Szymczak T., *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1965, z. 38.
- Szymczak T., *Prezydent w noweli kwietniowej i w praktyce*, „Studia Konstytucyjne” 1990, t. VIII.
- Śliwa M., *Ludowcy i socjaliści wobec sprawy konstytucji w Sejmie Ustawodawczym (1919–1921)*, „Roczniki Ludowego Towarzystwa Naukowo-Kulturalnego Oddział w Krakowie” 1999/2000, nr 4.
- Śpiwak Z., *Charakterystyka stanu wyjątkowego*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1987, nr 2, s. 5.
- Tomaszewski J., *Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20.
- Turowski P., *Nowe prawo Unii Europejskiej a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 2011 nr 17.
- Winczorek P., *Wartości naczelné Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1.
- Winczorek P., *Woda wyżej, wybory dalej*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 79.
- 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.
- Witkowski Z., *Stanowisko głowy państwa w projektach konstytucyjnych okresu Sejmu Ustawodawczego (1919–1920)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo XXII – Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1983, z. 141.

Wołpiuk W. J., *Sprawy wojny i pokoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2002, nr 1.

Wołpiuk W.J., *Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.

Woszczyński B., *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1923 r.*, „Wojskowych Przegląd Historyczny” 1969, nr 3/4.

IV. INNE MATERIAŁY

1. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Projekt Konstytucji Państwa Polskiego, przyjęty dnia 28 lipca 1917 roku przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu, Warszawa 1917.

Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1920.

2. Biuletyny Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr VI, Warszawa 1994.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr VIII, Warszawa 1994.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr X, Warszawa 1995.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr XI, Warszawa 1995.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr XII, Warszawa 1995.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr XX, Warszawa 1996.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr XXI, Warszawa 1996.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr XXXVIII, Warszawa 1997.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn Nr XL, Warszawa 1997.

3. Publikacje Kancelarii Prezydenta

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Wałęsa. Kalendarium I, Warszawa 1992.

1828 dni prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego: 23 grudnia 1995 r. – 23 grudnia 2000 r., Warszawa 2001.

1828 dni prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego: 23 grudnia 2000 r. – 23 grudnia 2005 r., Warszawa 2005.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński, Warszawa 2009.

Bronisław Komorowski Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Trzy lata Prezydentury, 6 sierpnia 2010 – 5 sierpnia 2013, Warszawa 2013.

4. Strony internetowe

Analiza BBN: Ocena działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego państwa (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=3432>).

Analiza Biura Bezpieczeństwa Narodowego: T. Otłowski, *Strategiczne konsekwencje śmierci Osamy bin Ladena* (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=7166>).

Dziewanowski K., *Dlaczego nie wszedłem do Rady*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 143 (http://archiwum.rp.pl/artykul/96197_Dlaczego_nie_wszedlem_do_Rady.html).

Informacja w sprawie ustawy o zmianie ustawy o urządzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/2072/36/1/info_o_urzedzie_mon.rtf).

Kęsoń T., *Stan wojny a stan wojenny. Przygotowanie państwa do funkcjonowania w warunkach stanów nadzwyczajnych i w stanie wojny* (http://www.osrodekbadania.waw.pl/files/keson_5.doc).

Notatka BBN: P. Świeżak, *Kluczowe dla RP zapisy Koncepcji Bezpieczeństwa Narodowego Białorusi* (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=6103>).

Ocena działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego państwa (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=3432>).

Otłowski T., *Strategiczne konsekwencje śmierci Osamy bin Ladena* (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=7166>).

Puchała F., *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (geneza, rozwój i doświadczenia)*, (<http://www.klubgeneralow.pl/cywilna-i-demokratyczna-kontrola-nad-silami-zbrojnymi-rzeczypospolitej-polskiej-geneza-rozwoj-i-doswiadczenia/>).

Raport BBN: Bezpieczeństwo lotów VIP. Raport dotyczy zasad i procedur bezpieczeństwa przewozu osób zajmujących ważne stanowiska państwowe (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=6072>).

Raport BBN: Bezpieczeństwo lotów VIP. Raport dotyczy zasad i procedur bezpieczeństwa przewozu osób zajmujących ważne stanowiska państwowe (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=6072>).

Świeżak P., *Kluczowe dla RP zapisy Koncepcji Bezpieczeństwa Narodowego Białorusi* (<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=6103>).

