

mgr Krystian Nowak

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Rzeszowskiego

Kompetencje Prezydenta RP wobec sił zbrojnych w pracach nad Konstytucją w latach 1919-1921

Streszczenie

Po ponad stu latach braku niezależności państwo polskie stanęło przed zadaniem określenia pozycji ustrojowej Prezydenta RP wobec sił zbrojnych. Podczas debaty parlamentarnej skupiono się na problematyce możliwości łączenia w jednym ręku władzy prezydenta i naczelnego wodza. Przedstawiciele lewicy opowiadali się za sprawowaniem przez prezydenta naczelnego dowództwa w czasie wojny. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja popierana przez ugrupowania prawicowe i centroprawicowe – przyznano prezydentowi najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi bez możliwości sprawowania dowództwa nad armią w czasie wojny. Cały proces legislacyjny pokazał niedojrzałość ówczesnej dyskusji parlamentarnej.

Słowa kluczowe: *Prezydent, Zwierzchnik Sił Zbrojnych, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, cywilna kontrola nad armią, głowa państwa, Konstytucja z dnia 17 marca 1921*

The Responsibilities of the President of the Republic of Poland towards the Armed Forces during the Work on the Constitution in 1919-1921

Abstract

After more than one hundred years of the lack of independence, Poland had to tackle the problem of determining the President's systemic position in relation to the Armed Forces. At that time, parliamentary debate focused on whether the President's and Commander-in-Chief's authority could be exercised by the same person. Left-wing politicians argued in favour of performing the authority and supreme command in the state of war by the President. Finally, the concept of the right and centre-right wing prevailed. It awarded the president the supreme authority over the Armed Forces without a possibility of performing command of the

army in the state of war. The whole legislative process showed immaturity of the parliamentary debate at that time.

Key words: *President, Commander-in-Chief of the Armed Forces, supreme authority, Armed Forces, civil control over the army, head of state, Constitution of 17th March 1921*

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości Józef Piłsudski w dniu 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 monarchii. Jednym z wielu wyzwań, jakie stanęły przed zrestytuowanym państwem polskim było uchwalenie ustawy zasadniczej¹. Wszelkie wstrząsy polityczne i społeczne, wywołane I wojną światową, przelewająca się przez kraj fala rewolucyjna, radykalizująca nastroje mas a zarazem budząca obawy wśród klas posiadających, to czynniki, które nie mogły nie odcisnąć swego piętna na przebieg i wynik prac parlamentarnych².

W styczniu 1919 roku rząd podjął prace przygotowawcze do uchwalenia konstytucji i powołał specjalną komisję, początkowo pracującą pod nazwą „Ankieta dla oceny projektów konstytucji”, a następnie jej nazwę zmieniając na „Ankieta w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Prace nad projektem rozpoczęto 19 lutego 1919 i trwały one do 12 marca 1919 roku. Większość gremium komisji opowiadało się za silną władzą wykonawczą. Zgodnie z postanowieniami projektu prezydent miał być naczelnym wodzem, który rozporządzał siłami zbrojnymi. Prezydenckie akty wydane w charakterze naczelnego wodza miały formę dyskrejonalną i nie wymagały kontrasygnaty ministra, co stanowiło

¹ Prace nad konstytucją restytuowanego państwa polskiego rozpoczęły się już w 1917 roku – jeszcze przed odrodzeniem się państwa. W dniu 17 stycznia 1917 roku Tymczasowa Rada Stanu powołała Komisję Sejmowo-Konstytucyjną, której głównym zadaniem było opracowanie projektu konstytucji. Przyjęty projekt przez zarząd plenarne komisji zakładał, że Polska miała być monarchią dziedziczną, w której król posiadałby zarówno władzę wykonawczą, jak również władzę ustawodawczą, łącznie z Sejmem. Zgodnie z projektem konstytucji król miał być naczelnym wodzem sił zbrojnych, który wypowiadał za uprzednią zgodą Rady Ministrów wojnę. Wobec określonych w projekcie wolności obywatelskich (nietykalność osobista, nietykalność mieszkania, swoboda wyrażania myśli, tajemnica korespondencji, prawo zgromadzania się i zawiązywanie stowarzyszeń) mogłyby być one zawieszane przez Radę Ministrów, za zezwoleniem króla. Stan wyjątkowy mógł być wprowadzony w czasie wojny albo wtedy, gdy groził natychmiastowy wybuch wojny, a także w razie rozruchów wewnętrznych oraz w czasie odbywania się rozległych kłótni, mających charakter zdrady stanu lub zagrażające w ogóle konstytucji albo osobistemu bezpieczeństwu. Zob. Projekt Konstytucji Państwa Polskiego, przyjęty dnia 28 lipca 1917 roku przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu, Warszawa 1917; W. Komarnicki, *Polskie Prawo Polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.), s. 142.

² Z. Witkowski, *Stanowisko głowy państwa w projektach konstytucyjnych okresu Sejmu Ustawodawczego (1919-1920)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo XXII – Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1983, z. 141, s. 23.

wyjątek, gdyż zgodnie z art. 54, każdy akt rządowy prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu odpowiedzialnego ministra³. Niewyjaśnionym pozostaje fakt, czy funkcje naczelnego wodza pełnić miał prezydent jedynie w czasie wojny, czy też możliwe było to w czasie pokoju. W tym wypadku przepisy o konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów stałyby się całkiem iluzoryczne⁴. Projekt Ankiety zawierał również uprawnienia prezydenta w postaci wyrażania zgody na czasowe zawieszenie praw obywatelskich oraz wypowiedzania wojny ale za uprzednią zgodą Sejmu. Poprzez takie uregulowanie pozycji głowy państwa wobec sił zbrojnych wychodzono naprzeciw aspiracjom Piłsudskiego jako ewentualnego prezydenta⁵.

W dniu 29 marca 1919 roku Rada Ministrów nie zaakceptowała projektu „Ankiety” i przystąpiła do opracowania nowego projektu. Natomiast opracowany przez „Ankiety”, „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” został przekazany do Sejmu jako jej prywatne dzieło. Początkowo misji tworzenia rządowego projektu ustawy zasadniczej podjął się Włodzimierz Wakar, który stworzył dzieło napisane językiem archaizowanym. Według jego opracowania głową państwa miał być Zwierzchnik Rzeczypospolitej, którego kompetencje wobec sił zbrojnych określono w sposób wysoce bałamutny: ”wobec narodów, w czasie wojny i pokoju Rzeczpospolitą wyobraża, wodzów powołuje i poselstwa zagraniczne pod rządu odpowiedzialność, a za Sejmu zgodą uprzednią zawiera albo wypowiada pokój, przymierza, umowy – wolności, praw i zasad Rzeczypospolitej strzegąc”⁶. Projekt Wakara nie został zaakceptowany przez rząd. Natomiast spotkał się z uznaniem klubu parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” i z jego aprobatą został wniesiony do Sejmu jako „Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej”. Na podstawie dzieła Wakara powstał rządowy projekt ustawy zasadniczej pt. „Deklaracja Konstytucyjna”, który przyznawał władzę wykonawczą w ręce Naczelnika Rzeczypospolitej, mającego być jednocześnie naczelnym wodzem sił zbrojnych. Każdy akt rządowy naczelnika wymagał kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Przyznanie głowie państwa tytułu Naczelnika Rzeczypospolitej zostało ustanowione z myślą, że funkcję tą będzie sprawował Piłsudski.

³Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowany przez ankietę, powołaną przez rząd [w:] *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 147.

⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo... op. cit.*, s. 158. Taki problem pojawił się już w trakcie obowiązywania dekretu najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, zgodnie z którym każdy akt państwowy Naczelnika wymagał kontrasygnaty ministra. W kwietniu 1920 roku, w okresie prowadzenia działań wojennych na Ukrainie, rozpowszechniane były przez jednostki dowodzone przez Naczelnego Wodza, pełniącego także funkcję Naczelnika Państwa, odezwy podpisane przez Piłsudskiego. Na tej podstawie obarczono Naczelnika Państwa odpowiedzialnością za samowolne wydanie aktu państwowego bez uzyskania stosownej kontrasygnaty. W. J. Wołpiuk, *Naczelnik Państwa 1918-1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 34.

⁵ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu 2*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 35.

⁶ W. Komarnicki, *Polskie prawo... op. cit.*, s. 178.

Tytuł naczelnika miał także nawiązywać do insurekcji kościuszkowskiej⁷. W projekcie tym rozdział V poświęcono armii. W myśl jego postanowień siła zbrojna miała służyć „narodowi i spokojności powszechnej”, a wymarsz wojska Rzeczypospolitej możliwy był jedynie na mocy uchwały sejmowej.

W dniu 6 maja 1919 roku w parlamencie odbyła się pierwsza debata konstytucyjna, przedmiotem której były dwa projekty: Wakara oraz rządowy – „Deklaracja Konstytucyjna”. Oba projekty spotkały się z ostrą krytyką i zostały odesłane do Komisji Konstytucyjnej⁸. W trakcie prac parlamentarnych do Sejmu wniesione zostały jeszcze trzy projekty konstytucji pochodzące od partii politycznych. W dniu 27 maja 1919 roku swój projekt ustawy zasadniczej wniósł Związek Polskich Posłów Socjalistycznych zatytułowany jako „Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej” autorstwa posła Mieczysława Niedziałkowskiego. Autor socjalistycznego projektu zrezygnował z określenia stosunku prezydenta do sił zbrojnych, nie chcąc wysuwać propozycji sprzecznych z koncepcjami Naczelnika Państwa⁹. Trzy dni później klub Związku Ludowo-Narodowego złożył „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, którego autorem był poseł Stanisław Głąbiński. W rozdziale dotyczącym prezydenta zaproponowano ograniczyć zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi w ten sposób, że miałby on rozporządzać siłami zbrojnymi państwa, ale nie mógł jednocześnie sprawować dowództwa w czasie wojny. Prezydent mógł wypowiedzieć wojnę tylko za uprzednią zgodą Sejmu. Takie ukształtowanie zwierzchnictwa sił zbrojnych miało doprowadzić do rezygnacji Piłsudskiego z ubiegania się o urząd prezydenta, który zostałby pozbawiony realnego wpływu na siły zbrojne¹⁰. Ponadto prezydent wyrażał zezwolenie na ogłoszenie stanu wyjątkowego, które powodowało zawieszenie prawa obywatelskiej wolności osobistej, wolności prasy, nietykalności mieszkania, tajemnicy korespondencji, a także prawa do zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń. W dniu 30 maja 1919 roku do Sejmu wpłynął również „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” Józefa Buzka, według którego Polska miała być federacyjną republiką prezydencką. Buzek władzę wykonawczą proponował powierzyć prezydentowi, będącemu naczelnym wodzem sił zbrojnych na lądzie, morzu i w powietrzu. Wypowiadał on także wojnę za uprzednią zgodą Sejmu. Ponadto mógł rozwiązać stowarzyszenia, jeśli ich działalność była sprzeczna z prawem albo niebezpieczna dla państwa.

⁷ S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 76.

⁸ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 6 maja 1919 r.*, s.3-8; *Sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 9 maja 1919 r.*, s. 60-93; *Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 10 maja 1919 r.*, s. 13-57; *Sprawozdanie stenograficzne z 37 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 13 maja 1919 r.*, s. 3-68.

⁹ Zob. S. Krukowski, *Geneza... op. cit.*, s. 111.

¹⁰ S. Krukowski, *Konstytucja... op. cit.*, s. 48.

Wszystkie przedstawione projekty konstytucji zostały przekazane Komisji Konstytucyjnej, która nie przyjęła żadnego z nich za podstawę swych prac, ale korzystając ze wszystkich, postanowiła opracować własny projekt¹¹. Od połowy czerwca 1919 roku komisja przystąpiła do prac merytorycznych nad redagowaniem tekstu projektu¹². W początkowej fazie prac komisja zajmowała się rozdziałem dotyczącym praw i obowiązków obywateli, w którym przyjęto przepisy dotyczące wprowadzania stanu wyjątkowego. Komisja przyjęła, że stan wyjątkowy może wprowadzić Rada Ministrów za zgodą prezydenta, a „jeśli decyzję podjęto podczas sesji parlamentarnej, to powinna ona być natychmiast przedstawiona Sejmowi do zatwierdzenia. Jeśli wprowadzono stan wyjątkowy w okresie międzysesyjnym, Sejm miał się zebrać automatycznie w ciągu ośmiu dni”. Odmowa zatwierdzenia stanu wyjątkowego powodowała jego ustanie.

W czasie prac komisji rząd opracował nowy projekt konstytucji pt. „Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej”, który został uchwalony na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 1 listopada 1919 roku i dwa dni później przekazany do Komisji Konstytucyjnej¹³. Projekt ten w znacznej mierze opierał się na założeniach projektu „Ankiety”. „Ustawa Konstytucyjna” stanowiła, że Naczelnik Państwa rozporządzał siłą zbrojną i był jej Naczelnym Wodzem. Naczelnik także za uprzednią zgodą Sejmu wypowiadał wojnę. Akty naczelnika wydane w charakterze naczelnego wodza nie wymagały kontrasygnaty ministra, co stanowiło wyjątek, gdyż zgodnie z art. 44 każdy akt rządowy prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu odpowiedzialnego ministra. Ponadto Naczelnik mógł zawiesić prawa obywatelskie na wniosek Rady Ministrów. Zawieszane mogły zostać prawa dotyczące wolności osobistej, nietykalności mieszkań obywateli oraz wnoszenia petycji. Początkowo „Ustawa Konstytucyjna RP” nie wpłynęła na prace Komisji Konstytucyjnej i jedynie stanowiła stanowisko rządu wobec kwestii przyszłej ustawy zasadniczej. W późniejszym czasie na skutek zawartego porozumienia klubów sejmowych PSL i NZL, rząd opracował poprawki do swojego projektu i skierował go ponownie do Komisji Konstytucyjnej. Zakres zmian dotyczył w szczególności pozycji ustrojowej legislatury oraz głowy państwa. Przywrócono urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, ale znacznie ograniczono jego pozycję ustrojową. W zakresie kompetencji prezydenta wobec sił zbrojnych nie uzgodniono jednoznacznego stanowiska i pozostawiono tę kwestię uzgodnić

¹¹ *Ibidem*, s. 50. Zob. S. Wojciechowski, *Wspomnienia, orędzia, artykuły*, Warszawa 1995, s. 207; M. Śliwa, *Ludowcy i socjaliści wobec sprawy konstytucji w Sejmie Ustawodawczym (1919-1921)*, „Roczniki Ludowego Towarzystwa Naukowo-Kulturalnego Oddział w Krakowie” 1999/2000, nr 4, s. 24 i n.

¹² S. Krukowski, *Geneza... op. cit.*, s. 133-145.

¹³ Zob. *Ibidem*, s. 146-162; S. Wojciechowski, *Wspomnienia... op. cit.*, s. 207 i n.

w Komisji Konstytucyjnej. To odroczenie stanowiska wobec stosunku prezydenta do sił zbrojnych wynikało z chęci opóźnienia uchwalenia nowej konstytucji i aprobaty gabinetu dla polityki wschodniej Naczelnego Wodza – Józefa Piłsudskiego. Rychłe uchwalenie konstytucji mogłoby się wiązać z pozbawieniem Piłsudskiego naczelnego dowództwa¹⁴.

W lutym i marcu 1920 roku Komisja Konstytucyjna obradowała nad rozdziałem konstytucji poświęconym prezydentowi. W komisji zagadnienie dotyczące stosunku prezydenta do sił zbrojnych było, obok kwestii wyboru głowy państwa, najbardziej kontrowersyjnym tematem. Na jej forum przedstawiono następujące propozycje uregulowania kwestii zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi:

- wniosek Stanisława Głąbińskiego, reprezentanta Związku Ludowo-Narodowego, który zakładał, aby zwierzchnictwo prezydenta było ograniczone i nie obejmowało naczelnego dowództwa w czasie wojny („Prezydent Rzeczypospolitej rozporządza siłą zbrojną i jest jej Naczelnym Wodzem, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny”);
- wniosek Mieczysława Niedziałkowskiego z Polskiej Partii Socjalistycznej, który proponował szerokie ujęcie zwierzchnictwa, które przyznaje prezydentowi uprawnienia dowódcze zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, połączone z możliwością wydawania rozkazów armii. Tłumaczono to tezą, że w przypadku gdyby prezydentem był wybitny wojskowy, mógłby on objąć naczelne dowództwo w czasie wojny, nie tracąc funkcji głowy państwa („Prezydent Rzeczypospolitej rozporządza siłą zbrojną i jest jej Naczelnym Wodzem. Wszelkie akty Prezydenta, dotyczące wewnętrznej organizacji armii, jej składu osobistego i jej ruchów w czasie pokoju winny być kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych. W razie wojny Prezydent albo sam obejmuje na mocy dekretu, za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych, bezpośrednio naczelne dowództwo armii czynnych, albo mianuje, za kontrasygnatą Ministra Spraw Wojskowych, Naczelnego Wodza tych armii”);
- wniosek Edwarda Dubanowicza z Narodowego Zjednoczenia Ludowego, który proponował, aby prezydent był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, zobowiązanym do współpracy z Ministrem Spraw Wojskowych („Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa. Sprawę dowództwa wojskowego i kierownictwa operacjami wojennymi na wypadek wojny ustala Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, który

¹⁴ S. Krukowski, *Geneza... op. cit.*, s. 190.

za akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego, odpowiada przed Sejmem”).

W głosowaniu wniosek Dubanowicza zwyciężył, uzyskując 15 głosów, natomiast propozycja Niedziałkowskiego uzyskała 14 głosów. Na początku czerwca 1920 roku odbyło się trzecie czytanie rozdziału o władzy wykonawczej, kiedy to zmodyfikowano tryb rozstrzygnięcia o dowództwie wojskowym. Mianowicie o dowództwie sił zbrojnych i kierownictwie operacjami wojennymi na wypadek wojny ustalać miał Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek rządu, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego miał odpowiadać przed Sejmem. Zmiany te należy odczytywać jako zwiększenie roli rządu¹⁵. W takiej wersji artykuł dotyczący prezydenckiego zwierzchnictwa trafił na plenarną debatę w Sejmie Ustawodawczym.

W dniu 19 października 1920 roku miała miejsce debata plenarna nad artykułem 47 projektu konstytucji dotyczącym zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi. W Sejmie Ustawodawczym linia podziału w sprawie zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi przebiegała między lewicą a prawicą. Lewica optowała za przyznaniem prezydentowi pełni władzy wojskowej wraz z możliwością sprawowania naczelnego dowództwa nad armią. Prawica stawiała na stanowisku, aby prezydentowi, co prawda, przyznać status zwierzchnika sił zbrojnych ale bez rzeczywistej możliwości dowodzenia wojskiem. Podczas debat parlamentarnych większość Sejmowa miała zdecydować, które stanowisko zostanie przyjęte w przyszłej konstytucji.

Jako pierwszy głos zabrał poseł Stanisław Głąbiński (ZLN), który przedstawił stanowiska stronnictw parlamentarnych, które się zarysowały w Komisji Konstytucyjnej. Następnie wyraził swój sprzeciw wobec stanowiska przyjętego w komisji. Zarzucał mu nieprecyzyjność i sprzeczność przyjętym przepisom. Według Głąbińskiego niedopuszczalne było niedookreślenie, czy Prezydent Rzeczypospolitej może sam siebie mianować Naczelnym Wodzem, czy też nie¹⁶. Ponadto Naczelnym Wódz, będąc równocześnie prezydentem, byłby nieodpowiedzialny za kierowanie armią – odpowiadałby sam przed sobą. Głąbiński opowiadał się za rozdzieleniem funkcji Prezydenta od Naczelnego Wodza i wychodził z założenia, że „najwyższa władza wojskowa powinna być oddzielona od reprezentanta państwa”¹⁷. Twierdził, że w czasie wojny mogłaby zajść konieczność zmiany naczelnego

¹⁵ S. Krukowski, *Geneza... op. cit.*, s. 225.

¹⁶ *Sprawozdanie stenograficzne ze 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 19 października 1920 r.*, s. 4.

¹⁷ *Ibidem*.

dowódcy, a gdyby funkcję tę sprawował prezydent, zmiana taka byłaby nadzwyczaj trudna do przeprowadzenia, co prowadziłyby do kryzysu politycznego. Skutki takiego odwołania mogłyby wpłynąć niekorzystnie na kierowanie armią i prowadzenie wojny. Na koniec postulował o uchwalenie poprawki stanowiącej, że prezydent nie będzie mógł sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny.

Następnie głos zabrał poseł Bolesław Fichna z Narodowego Związku Robotniczego, który uważał, że głowa państwa powinna jednoczyć w swoim ręku władzę cywilną i wojskową. Dlatego też wniósł poprawkę, zgodnie z którą prezydent mógł rozporządzać siłą zbrojną i jednocześnie być naczelnym wodzem. Z kolei poseł J. Dębski zarzucał prawicy, że pod pozorem rozdzielenia władzy cywilnej od wojskowej dąży do osłabienia instytucji prezydenta i chce mu pozostawić tylko tytułarną rolę zwierzchnika sił zbrojnych w czasie pokoju, „a na wypadek wojny ma on pozostać lalką”¹⁸. Dębski jednoznacznie opowiedział się za wnioskiem Polskiej Partii Socjalistycznej, przedstawionym na komisji konstytucyjnej, która – jego zdaniem – w zupełności zabezpieczała to, że w przypadku, gdyby na czele Państwa Polskiego stał człowiek niezdolny do prowadzenia armii, to, na wypadek wojny, Naczelnym Wodzem mogłaby zostać mianowana inna osoba. W krytyce niepołączalności władzy cywilnej i wojskowej wyróżnił się również ks. Władysław Chrzanowski, poseł Narodowego Chrześcijańskiego Klubu Robotniczego, który stwierdził, że „z duchem demokratycznym nie można pogodzić tego, żeby najwyższa władza cywilna i wojskowa była połączona w jednej osobie, bo to prowadzi do absolutystycznego monarchizmu”¹⁹.

Z kolei poseł Mieczysław Niedziałkowski, przedstawiciel Związku Polskich Posłów Socjalistycznych, słusznie zauważył, że burzliwa debata polityczna nad stosunkiem prezydenta wobec sił zbrojnych i niemożność uzyskania konsensusu wynikała ze stosunku poszczególnych partii politycznych do ówczesnej sytuacji politycznej. Chodziło w szczególności o to, że Naczelnikiem Państwa był Józef Piłsudski i nie wydawało się możliwe, by po uchwaleniu konstytucji odmówiono prezydentury człowiekowi, który doprowadził do zdobycia niepodległości. Niedziałkowski bronił swojej koncepcji, zgodnie z którą przyszyły prezydent w pewnych warunkach mógł objąć naczelne dowództwo w czasie wojny albo mianować inną osobę Naczelnym Wodzem. Warunkiem tym miała być kontrasygnata Ministra Spraw Wojskowych i Prezesa Rady Ministrów, co w praktyce ustrojowej miało oznaczać, „czy rząd weźmie [...] odpowiedzialność na siebie, czy jest on [prezydent – K.N.] istotnie człowiekiem odpowiednim”²⁰. Konstatował, że „w 90 wypadkach

¹⁸ *Ibidem*, s. 10.

¹⁹ *Ibidem*, s. 12.

²⁰ *Ibidem*, s. 21.

na 100 nie będzie potrzeby, aby naczelnym wodzem był jednocześnie prezydent Państwa, ale jeżeli taka możliwość trafi się raz na 100 lat [...], jeżeli zdarzy się w tych 10% wypadków, będziemy mieli człowieka, który w chwili wojny z korzyścią może te dwie funkcje w swoich rękach złączyć [...]”²¹. Wzywając do głosowania za swoją poprawką, stwierdził, że „w państwie polskim najwyższym zwierzchnikiem, naczelnym wodzem armii jest człowiek, którego naród obdarzył zaufaniem, i że ten człowiek, jeśli ma ku temu kwalifikacje, ma prawo kierować obroną swojej ojczyzny”²². W ten sposób niedwuznacznie wypowiadał się za osobą Józefa Piłsudskiego²³.

Pod koniec dyskusji nad artykułem 47 w imieniu Związku Chrześcijańsko-Narodowego głos zabrał dominikanin Kazimierz Lutosławski, który *explicite* bronił stanowiska niepołączalności władzy prezydenta i naczelnego wodza. W jego przekonaniu prezydent powinien być najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale miało to być zwierzchnictwo ideowe i nie mogło się ono łączyć z naczelnym dowództwem podczas wojny, które postrzegał jako zwierzchnictwo techniczne. Konstatował, że warunkiem powodzenia wojny było skupienie w jednym ręku odpowiedzialności za decyzje i działania wojenne²⁴. W tym celu – w jego ocenie – konieczne było, aby naczelnny wódz odpowiadał osobiście przed zwierzchnikiem sił zbrojnych, który go mianuje i może go usunąć, ale i również żeby naczelnny wódz miał zagwarantowaną niezależność podejmowanych działań wojennych²⁵. Natomiast zwierzchnik sił zbrojnych, mianując naczelnego wodza, ponosiłby pełną odpowiedzialność za jego wybór. Jego zdaniem łączenie najwyższej władzy wojskowej z najwyższą władzą reprezentacyjną jest krokiem ku cezaryzmowi, jednowładztwu i samowładztwu oraz byłoby początkiem „integracji bezpośredniej władzy zwierzchniej w działanie organów wykonawczych wojskowych, które powinny być niezależne”²⁶.

W dniu 4 lutego 1921 roku miało miejsce drugie czytanie ustawy konstytucyjnej podczas którego głosowano nad poprawką zgłoszoną przez PSL „Wyzwolenie”, która stanowiła, że „Prezydent Rzeczypospolitej rozporządza siłą zbrojną i jest jej Naczelnym Wodzem”. Poprawka PSL w głosowaniu przepadła. Także poprawka PPS i PSL „Wyzwolenie” nie

²¹ *Ibidem*, s. 21-22.

²² *Ibidem*, s. 23.

²³ P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 32.

²⁴ *Ibidem*, s. 26.

²⁵ „Naczelnny Wódz, który jest mianowany przez zwierzchnika siły zbrojnej, może powiedzieć swemu zwierzchnikowi, jeśli mu się będzie wtrącał do rozkazów wojskowych: nie pozwalam!. Możesz mnie usunąć, ale póki jestem Naczelnym Wodzem – ja rozkazuję.” (Przemówienie posła ks. Lutosławskiego na 175 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego). *Sprawozdanie stenograficzne ze 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 19 października 1920 r.*, s. 26.

²⁶ *Sprawozdanie stenograficzne ze 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 19 października 1920 r.*, s. 28-29.

została przyjęta, a stanowiła ona, iż „wszelkie akty Prezydenta, dotyczące wewnętrznej organizacji armii, jej składu osobistego i jej ruchów w czasie wojny winny być kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych. W razie wojny Prezydent albo sam obejmuje na mocy dekretu za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych bezpośrednio naczelne dowództwo armii czynnych, albo mianuje za kontrasygnatą Ministra Spraw Wojskowych Naczelnego Wodza tych armii”²⁷. W związku z tym ustęp drugi artykułu 47 pozostał w postaci przyjętej w komisji konstytucyjnej. Natomiast tylko jednym głosem – 172 w stosunku do 171 – przyjęto ostateczne brzmienie przepisu konstytucji dotyczącego stosunku prezydenta wobec sił zbrojnych. Stanowił on, że „Prezydent Rzeczypospolitej jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych Państwa nie może sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny”. W dniu 17 marca 1921 roku odbyło się ostateczne głosowanie projektu konstytucji w całości, a samo jej przyjęcie odbyło się *en bloc* przez powstanie posłów z miejsc²⁸.

Należy odnotować, że pozycja Józefa Piłsudskiego w społeczeństwie i wojsku wzrosła poprzez mianowanie go 14 listopada 1920 roku Marszałkiem Polski. Ten fakt również mobilizował jego przeciwników do ograniczenia uprawnień prezydenta wobec sił zbrojnych w przyszłej ustawie zasadniczej. Przedstawiciele prawicy, z niechęcią wobec Piłsudskiego, postarali się, by kompetencje prezydenta miały charakter czysto reprezentacyjny. Warto odnotować, że Naczelnik Państwa Józef Piłsudski nie ingerował w proces tworzenia konstytucji marcowej²⁹. Jednak występował przeciw próbie ograniczania praw prezydenta do wojska na rzecz Rady Ministrów i jej Prezesa³⁰. W jego ocenie autorzy konstytucji nie mieli doświadczenia w zakresie organizacji wojska, a także nie chcieli wnikać w szczegóły wobec faktu, że na czele państwa stał właśnie on jako Naczelnny Wódz³¹. Ponadto twierdził, że zwierzchnictwo nad wojskiem w dziejach narodów – od starożytności aż do czasów współczesnych – łączyło się z ogólnym reprezentowaniem państwa³².

Debata ustrojowa w Sejmie Ustawodawczym dobitnie ujawniła rangę i znaczenie ustrojowe uregulowań problematyki zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi na poziomie konstytucyjnym dla całości konstrukcji konstytucji marcowej. Analizując retrospektywnie literaturę ustrojową, można przyjąć, że unormowania dotyczące

²⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z 206 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1 lutego 1921 r.*, s. 36.

²⁸ Zob. P. A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919-1939. Prawo- zwyczaj-praktyka parlamentarna*, Radom 2008, s. 372 i n.

²⁹ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926*, Warszawa 1969, S. Krukowski, *Konstytucja... op. cit.*, s. 119; W. Suleja, *Józef Piłsudski*, Wrocław 1996, s. 254.

³⁰ Cyt. za: P. Stawecki, *Konstytucje Polski... op. cit.*, s. 35.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*, s. 37.

zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi, w uchwalonej 17 marca 1921 roku konstytucji, były wypadkową sporów politycznych pomiędzy lewicą a prawicą. Cały proces legislacyjny pokazał niedojrzałość ówczesnej dyskusji parlamentarnej. Podejmowane próby wyłączenia od obowiązku kontrasygnaty aktów prezydenta, wydawanych przez niego jako naczelnego wodza, nie miały szans realizacji w Sejmie Ustawodawczym. Podczas debaty parlamentarnej skupiono się wyłącznie na problematyce możliwości łączenia w jednym ręku władzy prezydenta i naczelnego wodza. Przedstawiciele lewicy opowiadali się za sprawowaniem przez prezydenta naczelnego dowództwa i jednocześnie promowali potrzebę parlamentarnej kontroli nad armią. Dlatego też poprawka do artykułu 47 projektu konstytucji zmierzała do tego, „ażeby Prezydent Państwa mógł w pewnych warunkach objąć naczelne dowództwo armii czynnej”³³. W konsekwencji wielu dyskusji zwyciężyła koncepcja popierana przez ugrupowania prawicowe i centroprawicowe – przyznano prezydentowi najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, bez możliwości sprawowania dowództwa nad armią w czasie wojny.

³³ *Sprawozdanie stenograficzne ze 175 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 19 października 1920 r.*, s. 21.