

**Mgr Krystian Nowak**

**Wydział Prawa i Administracji**

**Uniwersytet Rzeszowski**

**Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami  
zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w okresie prowizorium konstytucyjnego  
Polski Ludowej (1944-1952)**

**Streszczenie**

*Celem artykułu jest przedstawienie kompetencji głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwem państwa w okresie prowizorium konstytucyjnego Polski Ludowej w latach 1944-1952. Autor podjął próbę analizy działalności Prezydenta Krajowej Rady Narodowej oraz Prezydenta Rzeczypospolitej jako zwierzchnika sił zbrojnych. Artykuł łączy w sobie analizę dogmatyczną przedmiotowego zwierzchnictwa, jego tożsamości z praktyką stosowania regulacji prawnych. Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie konkluzji, że formalne przyznanie Prezydentowi tytułu najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych w ujęciu Konstytucji marcowej stanowiło jeden z wielu elementów pozornych działań formalno-prawnych mających wskazywać na ciągłość ustrojową.*

**Słowa kluczowe:** Prezydent, Zwierzchnik Sił Zbrojnych, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, cywilna kontrola nad armią, Polska Rzeczpospolita Ludowa, głowa państwa, bezpieczeństwo państwa, ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku.

**Competences of the Head of State in Regard to the Supreme Authority  
over the Armed Forces and State Security during the Constitutional Makeshift  
of the People's Poland (1944-1952)**

**Abstract**

*The aim of the paper is to present the responsibilities of the Head of State in regard to the supreme authority over the Armed Forces and state security in the constitutional makeshift of the People's Poland in the years 1944-1952. The Author makes an attempt to review the activities of the President of the State National Council and the President of the Republic of Poland as a Commander-in-Chief of the Armed Forces. The article includes dogmatic analysis of the supreme control being its subject and its identity with the practical application of the legal provisions. The conducted analysis allows to formulate a conclusion,*

*that granting the President a title of the Commander-in-Chief of the Armed Forces in the Constitution of March was one of many components of illusory formal and legal activities which intended to indicate systemic continuity.*

**Key words:** *President, Commander-in-Chief of the Armed Forces, supreme authority over the Armed Forces, civil control over the army, the People's Republic of Poland, the Head of State, state security, Constitutional Act of 19 February 1947.*

Po II Wojnie Światowej Polska znalazła się w sferze sowieckich wpływów, czego konsekwencją było przyjęcie koncepcji ustrojowej w duchu rewolucji ludowej<sup>1</sup>. 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 1944-1946 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 ustrojowe<sup>2</sup>. W myśl jego postanowień: „Emigracyjny „rząd” w Londynie i jego delegatura w Kraju jest władzą samozwańczą, władzą nielegalną. Opiera się na bezprawnej faszystowskiej konstytucji z kwietnia 1935 r. „Rząd” ten hamował walkę z okupantem hitlerowskim, 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 wyzwoleńczą 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

<sup>1</sup> Zob. W. Góra, *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972, *passim*; A. Paczkowski, *Zdobycie władzy 1945-1947*, Warszawa 1993, *passim*.

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

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 marcowej<sup>3</sup>. 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 znamienym nadużyciem.

Programowe wytyczne organizacji władz państwowych określone zostały w Manifeście PKWN, natomiast szczegółowe ich kompetencje – w ustawie o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>4</sup>. Ustawę tę należy przyjąć, pod względem formalno-prawnym za ustawę konstytucyjną, gdyż przewidywała ona zastrzony tryb jej zmiany wobec pozostałych ustaw<sup>5</sup>. 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 w Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej), zaś funkcję głowy państwa sprawował przewodniczący Krajowej Rady Narodowej, który z dniem 31 grudnia 1944 roku otrzymał tytuł Prezydenta KRN<sup>6</sup>. W myśl postanowień ustawy z 21 lipca 1944 roku Krajowa Rada Narodowa postanowiła: przejść zwierzchnią władzę nad Armią Polską w ZSRR, zjednoczyć Armię Ludową z Armią Polską w ZSRR, a także nazwać zjednoczone Armie jako Wojsko Polskie<sup>7</sup>. Na podstawie tej ustawy powołano również Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego.

Prezydentowi Krajowej Rady Narodowej 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 Krajowej Rady Narodowej, przekazała mu funkcje

<sup>3</sup> Zob. K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław 1977, *passim*.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. 1944, nr 5, poz. 22).

<sup>5</sup> T. Trzeciński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944-1947*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, t. II, Warszawa 1990, s. 250.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 roku, o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz., U. 1944, nr 19, poz. 97).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. 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).

głowy państwa z tytułu „zastępstwa Prezydenta RP”<sup>8</sup>. Przyjęta konstrukcja „opróżnienia Urzędu Prezydenta RP” była niekonsekwentnie wprowadzona w życie, gdyż konstytucja marcowa stanowiła, że gdy Prezydent RP nie mógł sprawować swojego urzędu, zastępstwo marszałka 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 RP z ustawy zasadniczej z 1921 roku.

Zgodnie z ustawą kompetencyjną Prezydentowi Krajowej Rady Narodowej z tytułu „zastępstwa Prezydenta RP” przyznawał 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, zasadnym 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, 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 dowództwa<sup>9</sup>. Ustawa kompetencyjna przyznawała powoływanie i odwoływanie Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego Krajowej Radzie Narodowej, a w okresach między posiedzeniami Krajowej Rady Narodowej

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.,U. 1944, nr 5, poz. 23).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR, *op. cit.*

kompetencję tą wykonywało Prezydium KRN, której Prezydent był przewodniczącym. Początkowo Prezydium Rady złożone było z 5 osób: Prezydenta, jego Prezydium mogło być złożone z 5 do 7 osób, tj. Prezydenta, jego dwóch zastępców, Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego oraz członków<sup>10</sup>. 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 1944-1946 pozwala stwierdzić, że faktyczne uprawnienia wobec sił zbrojnych posiadała Krajowa Rada Narodowa, która powoływała i odwoływała Naczelnego Dowódcę 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 Prezydium<sup>11</sup>. 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 ¼ członków rady. Do samoistnych kompetencji Prezydium należało nadawanie stopni generalskich na wniosek Naczelnego Dowództwa WP. Prawo nadawania pozostałych stopni oficerskich KRN przekazała Nacelnemu Dowództwu WP na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 1944 roku<sup>12</sup>.

Zwierzchnictwo Prezydenta KRN nad siłami zbrojnymi było sprawowane przez Naczelnego Dowódcę 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

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o częściowej zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. 1945, nr 17, poz. 93).

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR, *op. cit.*

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 Wojska Polskiego, co odpowiadało założeniom konstytucji marcowej. Przepisy jednak te pozostawały fasadowe, co potwierdza praktyka ustrojowa. Przykładem może być *casus* generała Michała Rola-Żymierskiego – Naczelnego Dowódcy WP do 1947 roku i z tego tytułu będącego członkiem Prezydium Krajowej Rady Narodowej, który w myśl artykułu 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 1944-1946 odnosiły się do problematyki stanów nadzwyczajnych bardzo skromnie. Zgodnie z ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych w zakres działania Krajowej Rady Narodowej 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. Istotnym pozostaje fakt, że dopiero w dniu 16 listopada 1945 roku Prezydium KRN przyjęło zarządzenie o uchyleniu stanu wojennego ogłoszonego przez Prezydenta w dniu 1 września 1939 roku, przez co należało rozumieć, że nowa władza uznała dalsze obowiązywanie przedwrześniowego ustawodawstwa w zakresie regulacji stanu wojennego<sup>13</sup>. Jednak, jak słusznie stwierdził Michał Brzeziński, nawet uznając dalsze obowiązywanie przedwojennych regulacji stanów nadzwyczajnych, nowe władze nie brały ich poważnie pod uwagę<sup>14</sup>.

Drugi podokres powojennego prowizorium konstytucyjnego rozpoczął się z chwilą przyjęcia przez Sejm Ustawodawczy ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 roku

<sup>13</sup> Zob. M. Mazur, *Stany nadzwyczajne w prawie polskim w latach 1944-1952*, [w:] K. Lubiński (red.), *Studia z prawa publicznego*, Toruń 2001, s. 31 i n.

<sup>14</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 113.

o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>, 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 dnia 22 lutego 1947 roku w sprawie realizacji praw i wolności obywatelskich wraz z przejętymi przez ustawę konstytucyjną z 19 lutego 1947 przepisami Konstytucji marcowej oraz ustawie konstytucyjnej o wyborze Prezydenta, która formalnie wprowadziła urząd Prezydenta RP do porządku konstytucyjnego. Warto odnotować, że ustawa z dnia 11 września 1944 r. 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 państwowymi<sup>16</sup>. 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 niezależne 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 rangę<sup>17</sup>. Zasadniczymi zadaniami Sejmu pozostawało uchwalenie pełnej konstytucji, 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

<sup>15</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1947, nr 18, poz. 71), dalej cyt. jako mała konstytucja z dnia 19 lutego 1947 roku oraz Konstytucja lutowa.

<sup>16</sup> Por. F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1980, s. 56.

<sup>17</sup> W. Skrzydło, *Ustrój konstytucyjny Polski Ludowej i jego ewolucja do roku 1989*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Lublin 1996, s. 101.

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 Robotniczej<sup>18</sup>. 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 Naczelny Dowódca Wojska Polskiego. 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 prawno-ustrojową Prezydenta RP 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)<sup>19</sup>. 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 przedwojennej<sup>20</sup>. 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 fakultatywny<sup>21</sup>. 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 wolę wyrażoną w akcie Prezydenta, przez co wyrażała się zgodność pomiędzy polityką organu zarządzającego

<sup>18</sup> F. Siemieński, *Prawo... op. cit.*, s. 57.

<sup>19</sup> R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 26.

<sup>20</sup> K. Grzybowski, *Ustrój Polski Współczesnej 1944-1948*, Kraków 1948, s. 162 i n.

<sup>21</sup> A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 101.



i wykonawczego<sup>22</sup>. 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 artykuł 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 Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego<sup>23</sup>. 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 tą realizował na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. Naczelny Wódz mógł być powołany na wypadek wojny, co w przedwojennej doktrynie rozumiane było jako prowadzenie działań zbrojnych. Konstrukcja normatywna przepisu („Naczelnego Wodza (...) mianuje Prezydent

<sup>22</sup> T. Szymczak, *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1965, z. 38, s. 82 i n.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej, *op. cit.*

Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów”) skłania do podobnych konkluzji, co na podstawie konstytucji marcowej. Otóż, należy uznać, że Prezydent był związany wnioskiem i nie mógł odmówić mianowania kandydata przedstawionego przez Radę Ministrów. Istotnym 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 pomieszanie pojęć stanowiło wyraźne braki w warsztacie legislacyjnym, chociaż nie wykluczone, 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 Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. 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 naczelnne dowództwo powierzyć właśnie Prezydentowi, ponieważ odpowiadałoby to konstrukcji ustrojowej tego urzędu, bowiem 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 uprawnień z Konstytucji marcowej należało prawo Prezydenta do mianowania i odwoływania na wniosek Prezesa Rady Ministrów – Ministra Obrony Narodowej 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 dnia 19 kwietnia 1951 r. o służbie wojskowej oficerów i generałów, Minister Obrony Narodowej mianował oficerów na stanowiska służbowe (oraz „upoważniona przez niego władza wojskowa”), a w czasie wojny Rada Ministrów mogła nadać to uprawnienie również – jak stanowił dekret – „innym władzom wojskowym”<sup>24</sup>. W mojej opinii pod tym pojęciem należało rozumieć Naczelnego Dowódcę WP. Art. 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 ówczesne obowiązujące akty normatywne nie przewidywały stanowisk służbowych, na które Prezydent mógłby mianować oficerów sił zbrojnych. Niezwykle ważkim jest uprawnienie do dyskrejonalnego ustalenia katalogu stanowisk wojskowych do obsadzania przez Prezydenta. W dekrecie 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

<sup>24</sup> Dekret z dnia 19 kwietnia 1951 r. o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych (Dz.U. 1951, nr 22, poz. 172).

uprawnień osobistych, chyba że Prezydent wydawał dany akt w charakterze Przewodniczącego Rady Państwa – jednak w tym przypadku nie może być o tym mowa.

Analiza materiału normatywnego prowadzi do wniosku, że obowiązujące akty podkonstytucyjne dotyczące funkcjonowania sił zbrojnych przyznawały Prezydentowi jedynie kompetencje nominacyjne. Na podstawie dekretu z 3 kwietnia 1948 roku o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego<sup>25</sup> 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 roku<sup>26</sup> przewidywała również prawo Prezydenta do mianowania na wszystkie stopnie oficerskie. W czasie wojny Prezydent uprawniony był do mianowania na stopnie generalskie na wniosek Naczelnego Dowódcy. Mianowanie na stopień Marszałka Polski stanowiło dyskrejonálną kompetencję Prezydenta, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Przesłanką mianowania na Marszałka Polski były wyjątkowe zasługi dla państwa i wojska<sup>27</sup>. Dekret stanowił, że mianowanie na poszczególne stopnie oficerskie następowało w drodze zarządzenia. W przypadkach określonych w dekreście 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 dekreście<sup>28</sup>. 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 mobilizacji<sup>29</sup>. W przeciwieństwie do rozwiązań okresu międzywojennego, gdzie zarówno w czasie obowiązywania Konstytucji Marcowej, jak

<sup>25</sup> Dekret z dnia 3 kwietnia 1948 r. o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego (Dz. U. 1948, nr 20, poz. 135).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz. U. 1922, nr 32, poz. 256).

<sup>27</sup> W dniu 7 listopada 1949 r. Prezydent Bierut mianował Konstantego Rokossowskiego Marszałkiem Polski i Ministrem Obrony Narodowej. Zob. A. Garlicki, *Historia 1815–2004. Polska i świat*, Warszawa 2005, s. 505.

<sup>28</sup> Dekret z dnia 19 kwietnia 1951 r. o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych (Dz. U. 1951, nr 22, poz. 172).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz. U. 1950, nr 6, poz. 46).

i Kwietniowej ustawodawca wymagał wniosku Rady Ministrów do zarządzenia przez Prezydenta mobilizacji. Tu Prezydent decydował o zarządzeniu mobilizacji samodzielnie, bez formalnego wniosku Rady Ministrów, co należy ocenić negatywnie, tym bardziej, że 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 przepisów do Małej Konstytucji z 1947 roku również znalazł się art. 50 konstytucji marcowej, który przyznawał Prezydentowi prawo wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju. W celu realizacji tego uprawnienia konieczna była uprzednia zgoda Sejmu<sup>30</sup>. Na jego podstawie należy przyjąć, że wyłączne prawo inicjatywy wobec wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju posiadał Prezydent. Jednak brak takiej decyzji nie wykluczało 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, iż 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. Ryszard Mojak uznał uszczuplenie kompetencji co do zezwolenia Prezydenta na wprowadzenie stanu wyjątkowego lub wojennego jako pozorne<sup>31</sup>. 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

<sup>30</sup> Zob. K. Grzybowski, *Ustrój... op. cit.*, s. 170.

<sup>31</sup> R. Mojak, *Instytucja... op. cit.*, s. 26.

Ministrów w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego. Ewentualny sprzeciw Prezydenta nie uniemożliwiałyby wprowadzenie przez Radę Państwa stanu wyjątkowego czy wojennego<sup>32</sup>. Prezydent mógł także pośrednio 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.

Forma rządu przyjęta w latach 1944-1947 charakteryzowała się zwierzchnictwem Krajowej Rady Narodowej nad rządem, co również wpłynęło na pozycję Prezydenta KRN jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych. Prezydent będący organem zależnym od parlamentu, mógł jako przewodniczący KRN wywierać wpływ na sprawy wojskowe, jednak nie wynikało to z racji jego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Konkluzja ta odnosi się również do kwestii uprawnień ówczesnej głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa państwa. W swej działalności Prezydent musiał liczyć się nie tylko z wolą większości w parlamencie, lecz także z opinią tego węższego organu, upoważnionego do zastępowania Krajowej Rady Narodowej<sup>33</sup>. Istotnym pozostaje fakt, że decyzje w gronie Prezydium KRN podejmowane były zwykłą większością głosów, a Krajowa Rada Narodowa zawsze mogła Prezydenta zwykłą uchwałą z tego stanowiska odwołać, wybierając w jednym akcie nowego swego przewodniczącego i nowego Prezydenta<sup>34</sup>. Zwierzchnictwo Prezydenta KRN nad siłami zbrojnymi było sprawowane przez Naczelne Dowództwo, co powodowało jednoczesne pominięcie Ministra Obrony Narodowej. Wykazane wątpliwości konstytucyjne dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi potwierdzały, jak bardzo różniło się stanowisko Prezydenta KRN od stanowiska Prezydenta RP w konstytucji z 1921 roku. Podsumowując rozważania dotyczące pierwszego okresu prowizorium konstytucyjnego Polski Ludowej, należy stwierdzić, że ukształtowany w latach 1944-1946 charakter zwierzchnictwa należy określić jako bierny, symboliczny, gdyż ówczesna głowa państwa z racji przyznanego jej

<sup>32</sup> Por. K. Grzybowski, *Ustrój... op. cit.*, s. 171; L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010, s. 125.

<sup>33</sup> Z. Jarosz, J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. XVI, s. 80.

<sup>34</sup> Por. K. Grzybowski, *Ustrój... op. cit.*, s. 18.

tytułu Zwierchnika Sił Zbrojnych nie posiadała żadnych kompetencji wobec nowoutworzonego wojska ludowego.

Mała Konstytucja z 1947 roku, określając pozycję ustrojową Prezydenta, przejęła część przepisów Konstytucji Marcowej. Dzięki temu Prezydent uzyskał tytuł najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Przeprowadzona analiza skłania ku konkluzji, że Prezydent sprawował zwierzchnictwo przez Ministra Obrony Narodowej, który ponosił odpowiedzialność za sprawy kierownictwa wojskowego. W odniesieniu do konstytucji marcowej uprawnienia w zakresie Wojska Polskiego pozostały bez zmian na poziomie konstytucyjnym. Ustawodawstwo zwykle wyposażało prezydenta w szereg kompetencji. W szczególności warte podkreślenia było uprawnienie Prezydenta do zakreślenia katalogu stanowisk wojskowych, które miały być przez niego obsadzone. Na skutek zasiadania Prezydenta w Radzie Państwa i Radzie Gabinetowej zyskiwał faktyczny wpływ na działalność całego państwa, w tym na sprawy wojska ludowego i bezpieczeństwa państw. Takie ukształtowanie prezydentury powodowało odejście od tradycyjnej, przedwojennej istoty tego urzędu. Formalne przyznanie Prezydentowi tytułu najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych w ujęciu Konstytucji marcowej stanowiło jeden z wielu elementów pozornych działań formalno-prawnych, 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.