

Karol Lewandowski

Warszawa

PRÓBY USTANOWIENIA KONTROLI CYWILNEJ NAD SIŁAMI ZBROJNYMI W POLSCE W LATACH 1918-1945

Zasada cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi stanowi istotny element organizacji nowoczesnych państw demokratycznych. Wraz z zasadą neutralności politycznej sił zbrojnych oraz zasadą służebności w zakresie przeznaczonych siłom zbrojnym zadań reguluje ich pozycję i rolę w państwie¹.

Eksplikacja pojęcia

Pod względem semantycznym termin „cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi” obejmuje dwa człony. Siły zbrojne to według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* „wyspecjalizowany organ państwa, przeznaczony do ochrony i obrony jego interesów przez wykorzystanie go jako czynnika odstraszenia przed agresją lub – w razie konieczności – prowadzenia walki zbrojnej aż do osiągnięcia założonego celu politycznego”². To samo źródło definiuje Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej jako „siły i środki służące ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”. Stanowią one główne narzędzie bezpieczeństwa narodowego, umożliwiające państwu realizowanie jego podstawowej misji, zwłaszcza zadania ochrony bezpieczeństwa fizycznego obywateli, bezpieczeństwa ich mienia oraz możliwości rozwoju państwa³.

A. Heywood przypisuje siłom zbrojnym kilka cech wyróżniających je spośród innych instytucji. Po pierwsze, jest to monopol na posiadanie broni i w związku z tym niepodważalne możliwości stosowania przymusu. Po drugie – dobra organizacja i dyscyplinowanie wyrażone w bezwzględnym posłuszeństwie. Następnie wyznawanie wspólnych wartości oraz silne poczucie solidarności. W końcu dystansowanie się od polityki i skupianie się na celu zapewnienia bezpieczeństwa państwu⁴.

¹ Por. W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 12; M. Bajor-Stachańczyk, *O realizowaniu cywilnej kontroli nad armią i zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, 3(7), 2005, s. 12.

² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.

³ Por. A. Zapałowski, *Rola Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Studia wschodnie: polityka – gospodarka – bezpieczeństwo*, pod red. M. Hudzikowskiego, A. Zapałowskiego, Częstochowa 2014, s. 9.

⁴ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2009, s. 466.

Termin „kontrola cywilna” oznacza w tym kontekście kształtowanie przez organy władzy cywilnej całości polityki militarnej państwa, w tym formułowanie założeń polityki obronnej, nadzorowanie wydatków na jej realizację oraz tworzenie praktyki politycznej umożliwiającej wgląd społeczeństwa w politykę bezpieczeństwa państwa i jej publiczną ocenę przez struktury pozarządowe⁵.

Zasada cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi wynika z uznania w państwie demokratycznym nadrzędności prawa w stosunku do działań politycznych oraz przyjęcia zasady podziału władz w państwie i ich równowagi. W konsekwencji należy przyjąć, że realizacja dobra publicznego nie może dokonywać się obok prawa i nie może podjąć się jej siła polityczna nieposiadająca mandatu zdobytego w demokratycznych wyborach. Istnienie legitymizowanej władzy wymusza na siłach zbrojnych respektowanie zasad demokratycznych i podporządkowywanie swoich interesów dobru publicznemu⁶.

W praktyce cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi powinna realizować się za pomocą systemu prawnego obejmującego konstytucję i inne akty ustawodawcze regulujące kompetencje organów państwa w zakresie kierowania wojskiem.

Proces formowania polskich władz wojskowych u schyłku I wojny światowej

W prawodawstwie polskim takie rozwiązania znalazły się już w Konstytucji 3 Maja. Rozdział XI zawierał zapis mówiący, że: „Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej: słowem winno być jego najsilniejszą tarczą. Aby przeznaczenia tego dopełniło niemylnie, powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do opisów prawa; powinno wykonać przysięgę na wierność narodowi i królowi, i na obronę konstytucji narodowej”. Warto odnotować tę myśl twórców Konstytucji jako zapowiedź późniejszych rozstrzygnięć.

Utrata niepodległego bytu państwowego odsunęła pilną potrzebę namysłu nad miejscem sił zbrojnych w organizacji ustroju państwa i relacji władz wojskowych do cywilnych. Problem ten powrócił wraz z wyłonieniem się szansy odbudowy niepodległego państwa polskiego w ramach nowej konstrukcji granic państw Europy wychodzącej z zamętu I wojny światowej. Był to problem o tyle skomplikowany, że formowanie się ustroju państwa, a wraz z nim struktur władzy – zarówno cywilnej, jak i wojskowej – odbywało się w warunkach wojennych, a w początkowej fazie – u schyłku Wielkiej Wojny – nawet bez ukształtowanego terytorium i wyznaczonych granic odradzającego się państwa.

Zalążek polskich władz wojskowych uformował się w styczniu 1917 r. w postaci Komisji Wojskowej, będącej organem Tymczasowej Rady Stanu, a następnie (jako

⁵ Por. W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne*, s. 79. Przegląd różnych stanowisk odnośnie koncepcji kontroli cywilnej nad siłami zbrojnymi zob. np. M. Wichłacz, *Demokratyczna kontrola nad armią – standard, proces, cel normatywny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3079, Socjologia XLIV, 2008, s. 191-199.

⁶ M.A. Faliński, B. Jabłoński, T. Sokołowski, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce (zarys problematyki)*, Toruń 1996, s. 9 i n.

Królewsko-Polska Komisja Wojskowa) Rady Regencyjnej⁷. Dwunastego października 1918 r., w obliczu coraz wyraźniej zarysowującej się klęski państw centralnych, członkowie Rady Regencyjnej ogłosili przejście zwierzchnictwa nad Polską Siłą Zbrojną (Polnische Wehrmacht), podporządkowaną do tej pory armii Cesarstwa Niemieckiego. Jednocześnie wprowadzona została nazwa „Wojsko Polskie”⁸. Dwudziestego trzeciego października dowództwo nad armią i najwyższymi władzami wojskowymi objął gen. Tadeusz Jordan Rozwadowski, który kilka dni później otrzymał stanowisko szefa Sztabu Wojska Polskiego⁹, wprowadzone dekretem Rady Regencyjnej z 25 października 1918 r.¹⁰ Jego kompetencji pozostawiono przygotowanie projektów organizacji centralnych instytucji wojskowych, a także tworzenie struktury armii i uzupełnienie stanu osobowego. Trzydziestego pierwszego października gen. Rozwadowski przedstawił Radzie Ministrów schemat organizacji władz wojskowych, zakładający, że naczelne dowództwo zostanie przyznane Radzie Regencyjnej. Podlegać jej mieli minister spraw wojskowych i szef Sztabu (urzędy równoważne) oraz sądownictwo wojskowe¹¹. Szef Sztabu w porozumieniu z Radą Regencyjną nawiązywał też kontakty z lokalnymi ośrodkami władzy powstającymi na ziemiach polskich w celu podporządkowania Radzie poszczególnych władz regionalnych

⁷ 26 października 1918 r. Królewsko-Polska Komisja Wojskowa na mocy dekretu Rady Regencyjnej została przekształcona w Ministerstwo Spraw Wojskowych. Zob. „Dziennik Rozporządzeń Ministerstwa Spraw Wojskowych”, 1918, nr 3, poz. 26.

⁸ Bibliografia dotycząca zabiegów Rady Regencyjnej o przejście wojsk polskich i stworzenie struktury Wojska Polskiego jest bogata i sięga jeszcze okresu dwudziestolecia międzywojennego. Zob. m.in.: W. Gierowski, *Królewsko-Polska Komisja Wojskowa (1917-1918)*, Warszawa 1931; idem, *Polska Siła Zbrojna w przededniu niepodległości*, Warszawa 1931; W. Lipiński, *Walka zbrojna o niepodległość Polski w latach 1905-1918*, Warszawa 1935; M. Zgórniak, *Powstanie i struktura organizacyjna Wojska Polskiego w początkach II Rzeczypospolitej (1918-1921)*, „Studia Historyczne”, z. 4, 1968, s. 459-463; B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych, 1918-1921*, Warszawa 1972; T. Wawrzyński, *Plany utworzenia armii w Królestwie Polskim podczas I wojny światowej*, [w:] *Wojsko Polskie 1914-1922*, t. I, Koszalin 1986, s. 224-249; P. Stawecki, *Wskrzeszenie Wojska Polskiego na przełomie lat 1918 i 1919*, „Studia i Materiały do Dziejów Wojskowości”, t. XXIX, 1987, s. 205-233; M. Jagóra, *Rada Regencyjna a wojsko polskie (1917-1918)*, „Dzieje Najnowsze”, nr 4, 1987, s. 3-24; Z.J. Winnicki, *Zagadnienia polityczno-wojskowe w działalności Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego 1917-1918*, „Wojskowy Przegląd Historyczny”, nr 3, 1988; idem, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991; M. Patelski, *Rada Regencyjna i najwyższe władze wojskowe na przełomie października i listopada 1918 r.*, [w:] *Rok 1918 w Polsce i w państwach sąsiednich. Osiemdziesięciolecie zakończenia I wojny światowej z perspektywy śląskiej*, pod red. L. Kuberskiego, M. Lisa, Opole 1999; R. Czarnecka, *Organizacja Sztabu Generalnego WP (Naczelnego Dowództwa WP) w latach 1918-1921*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej”, nr 26, 2003.

⁹ Dekret Rady Regencyjnej o mianowaniu gen. Rozwadowskiego szefem Sztabu Generalnego został ogłoszony 28.10.1918 r. Zob. „Dziennik Rozporządzeń Komisji Wojskowej”, 1918, nr 2, poz. 18.

¹⁰ „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, 1918, nr 13, poz. 29; „Dziennik Rozporządzeń Komisji Wojskowej”, 1918, nr 1, poz. 5.

¹¹ M. Jagóra, *Rada Regencyjna*, s. 21-22.

oraz podjęcia współpracy wojskowej i zbudowania spójnej struktury organizacyjnej oddziałów polskich.

Dwudziestego trzeciego października 1918 r. Rada Regencyjna powołała gabinet Józefa Świeżyńskiego, w którym tekę ministra spraw wojskowych¹² zarezerwowano dla Józefa Piłsudskiego, tymczasowo powierzając ją płk. Janowi Wroczyńskiemu. Jedynastego listopada Rada Regencyjna przekazała Piłsudskiemu władzę nad wojskiem, a 14 listopada – całość władzy w państwie. Pod rozkazy Komendanta oddał się też gen. Rozwadowski, który cztery dni później podał się do dymisji¹³. Zastąpił go gen. Stanisław Szeptycki¹⁴, szybko podporządkowany strukturalnie ministrowi spraw wojskowych. 20 listopada Rada Ministrów przekazała Piłsudskiemu pełnię władzy cywilnej i wojskowej do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego¹⁵. Tym samym zręby polskiej państwowości i wojskowości zostały do listopada 1918 r. odbudowane.

Dyskusja nad usytuowaniem instytucji wojskowych w hierarchii organów ustrojowych odrodzonego państwa

Odzyskanie niepodległości nie zdjęło z Polaków trudu walki o bezpieczeństwo i integralność własnego terytorium, bowiem niemal od razu przyszło im dopiero co odzyskanej wolności bronić. Było to kluczowe zadanie tworzących się organów państwa, a wymagało szybkiego stworzenia sprawnej administracji cywilnej i wojskowej, efektywnie współpracującej w skomplikowanej sytuacji zbrojnego konfliktu. W związku z tym kwestią zasadniczą było usytuowanie instytucji wojskowych w hierarchii organów państwa, zarówno w warunkach pokoju, jak i wojny. Piłsudski przystąpił do ustrojowego określenia naczelnych władz wojskowych, inicjując konsultacje z generacją¹⁶. Również na forum publicznym prowadzona była rozległa polemika dotycząca powyższych zagadnień¹⁷.

¹² Resort ten powołano dekretem Rady Regencyjnej trzy dni po zaprzysiężeniu rządu Świeżyńskiego. „Dziennik Rozporządzeń Ministerstwa Spraw Wojskowych”, 1918, nr 3, poz. 26. Zob. też. R. Czarnecka, *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych (MSWojsk.) w latach 1918-1921*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej”, nr 27, 2005.

¹³ W tle tej decyzji zarysował się spór szefa Sztabu z Naczelnikiem Państwa o metodę tworzenia polskiej armii: Rozwadowski był zwolennikiem przymusowego poboru, Piłsudski zaś – powoływania pod broń ochotników. Zob. A. Rozwadowski, *General Rozwadowski*, Kraków 1929, s. 47; M. Patelski, *General broni Tadeusz Jordan Rozwadowski. Żołnierz i dyplomata*, Warszawa 2003, s. 152.

¹⁴ Centralne Archiwum Wojskowe w Warszawie, Rozkazy NDWP, I. 301.5.4, Rozkaz Sztabu Generalnego WP L. 66 z 07.02.1919 r.

¹⁵ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Prezydium Rady Ministrów, t. 4, Protokół z posiedzenia Rady Ministrów Republiki Polskiej z dnia 20 listopada 1918 r., k. 356.

¹⁶ Zob. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011, s. 56 i n.

¹⁷ Swoje koncepcje u progu niepodległości szerzej przedstawili m.in.: W. Falewicz, *Zasady organizacji wojska polskiego*, Warszawa 1918; J. Szydlowski, *Polski Sztab Generalny*, „Bellona”, t. 2, z. 1, 1919; T. Kutrzeba, *Polski Sztab Generalny. Jego prawny stosunek do państwa*,

Zasadniczą jednak rolę odegrały poglądy samego Piłsudskiego, których podstawę stanowiło dążenie do uniezależnienia wojska od aktualnego, zmiennego kontekstu politycznego. W konsekwencji Naczelnik Państwa postulował oddzielenie Sztabu Generalnego od Ministerstwa Spraw Wojskowych. Był zdania, że w warunkach wojennych szef resortu powinien podlegać głównodowodzącemu armią, chyba że jest nim sam minister – wtedy łączy obie funkcje. Opowiadał się za ministrem cywilnym, z konieczności związanym z dominującą opcją polityczną, oraz stałym szefem Sztabu. Piłsudski jednak nie przedstawił oficjalnie własnych projektów rozwiązań prawnych odnośnie tych kwestii¹⁸. Obejmując najwyższą władzę w państwie na mocy uchwały Rady Ministrów z 20 listopada 1918 r., zrzekł się stanowiska ministra spraw wojskowych, zachowując dowództwo naczelne. Funkcje pomocnicze w zarządzaniu armią pełnić mieli przy Naczelniku Państwa minister spraw wojskowych oraz szef Sztabu Generalnego¹⁹.

Znaczące ograniczenie kompetencji Naczelnika Państwa wprowadziła uchwała Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r., przekazując władzę suwerenną i prawodawczą w ręce tegoż Sejmu. Naczelnik Państwa został „najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu”, zarówno dotyczących spraw cywilnych, jak i wojskowych. Uchwała nie odnosiła się do funkcji naczelnego dowódcy Wojsk Polskich, można więc przyjąć, że nie łączyły się z nią dodatkowe kompetencje²⁰.

Zamknięcie prac nad projektem ustawy konstytucyjnej zbiegło się w czasie z zakończeniem wojny z bolszewikami, a zatem z przejściem funkcjonowania instytucji wojskowych na tryb pokojowy. Rozwiązania przyjęte w konstytucji z 1921 r.²¹ tworzyły zatem podstawę do prawnego usystematyzowania kompetencji i wzajemnych relacji władz cywilnych i wojskowych.

Relacje władz cywilnych i wojskowych w zapisach konstytucji z 1921 r.

Najważniejsze uprawnienia głowy państwa na tym obszarze zostały zawarte w art. 46 ustawy zasadniczej. Prezydent miał uprawnienia najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, jednak nie mógł dowodzić nimi w czasie wojny. W przypadku konfliktu zbrojnego mianował naczelnego wodza na wniosek Rady Ministrów, przed-

„Bellona”, t. 5, z. 1, 1922; W. Sikorski, *Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych w Polsce*, „Bellona”, t. 12, z. 1 i 2, 1923; W. Stachiewicz, *Organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych w czasie wojny*, „Bellona”, t. 14, z. 3, 1924; idem, *Pokojowa organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych z punktu widzenia przygotowania do wojny*, „Bellona”, t. 15, z. 1, 1925; J. Dąbrowski, *Organizacja naczelnych władz wojskowych a ustrój Rzeczypospolitej*, „Bellona”, t. 15, z. 3, 1924. Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 54 i n.

¹⁸ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 61 i n.

¹⁹ A.C. Żak, *Naczelne władze wojskowe 1918-1923*, [w:] *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918-1921 w materiałach Centralnego Archiwum Wojskowego*, pod red. idem, Warszawa 2008, s. 329.

²⁰ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 126.

²¹ Przegląd stanowisk odnośnie zwierzchnictwa głowy państwa nad siłami zbrojnymi zaprezentowanych podczas debaty ustrojowej w Sejmie Ustawodawczym zob. np. K. Nowak, *Kompetencje Prezydenta RP wobec sił zbrojnych w pracach nad Konstytucją w latach 1919-1921*, „Ius et Administratio”, nr 4, 2013.

stawiony przez ministra spraw wojskowych. Szef resortu odpowiadał przed parlamentem za akty związane z dowództwem w czasie wojny. Tym samym wódz naczelny został podporządkowany ministrowi spraw wojskowych na zasadzie urzędnika. To z kolei wynikało z postanowień art. 43, mówiącego, że prezydent sprawuje władzę wykonawczą przez ministrów (odpowiadających przed Sejmem) i podległych im urzędników. Prezydent na wniosek rządu obsadzał urzędy cywilne i wojskowe zastrzeżone w ustawach (art. 45). Miał prawo wydawania aktów wykonawczych w formie rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, rozkazów i nakazów w celu wykonania ustaw (art. 44). Akty wydane na tej podstawie wymagały kontrasygnaty premiera i właściwego ministra.

Przyjęte w konstytucji pojęcie „siły zbrojne” miało zakres zawężony do wszystkich rodzajów wojsk: lądowych, morskich i powietrznych, ale z wyłączeniem np. policji. Prezydent nie był zatem zwierzchnikiem sił policyjnych, nie mógł też samodzielnie powoływać do życia innych rodzajów sił zbrojnych. Nie miał uprawnień do samodzielnego mianowania na stopnie oficerskie, powoływania na stanowiska dowódcze i urzędnicze, przyznawania orderów i odznaczeń. Nie mógł samodzielnie określić organizacji najwyższych władz wojskowych, gdyż przynajmniej jej ogólne ramy musiały być nakreślone w drodze ustawodawczej²².

Konstytucja marcowa nie rozstrzygała, czy sprawowanie przez prezydenta zwierzchnictwa nad wojskiem miało być ograniczone do czasu pokoju, czy obejmować również okres wojny. Przyjmuje się, że uprawnienia te mogły być wykonywane w każdym czasie, choćby przez wzgląd na to, że konieczność mianowania naczelnego wodza w czasie wojny mogła pojawić się kilkakrotnie.

Najważniejsze uprawnienia do sprawowania władzy nad wojskiem na mocy ustawy zasadniczej z 1921 r. uzyskiwał minister spraw wojskowych. Obszar jego kompetencji obejmował kwestie związane z organizacją sił zbrojnych, administrowaniem wojskiem, wnioskowaniem o nominacje oficerskie i dowódcze, zarządzaniem strukturami organizacyjnymi armii. Rola prezydenta została ograniczona do formalnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, bez wpływu na działania operacyjne.

Analiza zapisów konstytucji z 1921 r. pozwala przypuszczać, że choć w ówczesnej polskiej doktrynie prawa państwowego nie funkcjonowało pojęcie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, to jednak taka kontrola była przez twórców ustawy zasadniczej intuicyjnie zakładana²³. Rozwiązania przyjęte w konstytucji skutkowały koniecznością ułożenia harmonijnej współpracy między ministrem spraw wojskowych a naczelnym wodzem oraz bezwzględnym podporządkowaniem naczelnego wodza ministrowi, bo to on ponosił odpowiedzialność przed Sejmem za działania naczelnego wodza²⁴. Nic dziwnego zatem, że zapisy te spotkały się z ostrą krytyką zainteresowanych²⁵.

²² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U., 1921, nr 44, poz. 267.

²³ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 170.

²⁴ Por. ibidem, s. 168 i n.

²⁵ Zob. J. Piłsudski, *Pisma – Mowy – Rozkazy*, t. 5, Warszawa 1937-1938, s. 291.

Nowe rozwiązania ustrojowe w konstytucji z 1935 r.

Różnica zdań co do modelu organizacji najwyższych władz wojskowych, a w konsekwencji także istnienia cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, przyczyniła się do wojskowego zamachu stanu i odejścia od demokratycznych zasad podległości armii państwu i społeczeństwu oraz do rozwoju mechanizmów wpływania wojska na władze publiczne.

Już miesiąc po zamachu rząd skierował do Sejmu projekty zmian w konstytucji. Co prawda nie dotyczyły one bezpośrednio organizacji najwyższych władz wojskowych, jednak wyposażenie głowy państwa w uprawnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy otwierało drogę do wprowadzania przepisów związanych z wykonywaniem przez prezydenta zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi²⁶. Ostatecznym celem była jednak rewizja ustawy zasadniczej.

Nowa ustawa konstytucyjna z 1935 r.²⁷ przyjęła zasadę jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej w osobie prezydenta, mającego kompetencje zarówno ustawodawcze, jak i wykonawcze (art. 2, ust. 4). Naczelne organy władzy publicznej pozostające pod zwierzchnictwem głowy państwa to: rząd, Sejm, Senat, sądy i kontrola państwowa oraz siły zbrojne (art. 3, ust. 1). Wyraźne odstępstwo od poprzednich uregulowań stanowiło określenie wojska jako podmiotu władzy. Oznaczało to włączenie armii w obszar bieżącej polityki.

Konsekwencją przyznania prezydentowi jednolitej i niepodzielnej władzy w państwie było m.in. uznanie jego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi wyrażające się sprawowaniem tego zwierzchnictwa (art. 12, pkt d), mianowaniem i odwoływaniem generalnego inspektora sił zbrojnych (art. 13, ust. 2, pkt d), wydawaniem dekretów dotyczących również sił zbrojnych (art. 56), corocznym zarządzaniem poboru rekruta (art. 62, ust. 1), wydawaniem dekretów oraz innych aktów zarządu administracyjnego (art. 63, ust. 1; art. 14).

Prezydentowi przyznano również uprawnienia na wypadek wojny: prawo do wyznaczenia następcy (art. 13 ust. 2 pkt b), mianowania naczelnego wodza (art. 13, ust. 2, pkt d), podejmowania decyzji o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa (art. 63, ust. 2), wprowadzania stanu wojennego (art. 79 ust. 1), wykonywania w formie dekretów ustawodawstwa w pełnym zakresie z wyłączeniem tylko konstytucji, dostosowywania funkcjonowania izb ustawodawczych do potrzeb obrony państwa (art. 79 ust. 2).

Nowa konstytucja zmieniła znaczenie pojęcia „zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi”. Wprawdzie nadal odnosiło się ono tylko do formacji wojskowych, ale w dużo szerszym zakresie wskazane zostały uprawnienia prezydenta, czego najlepszym przykładem jest przyznanie mu prawa do regulowania kwestii z zakresu zwierzchnictwa

²⁶ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U., 1926, nr 78, poz. 442. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz. U., 1926, nr 78, poz. 443. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Państwa, Dz. U., 1926, nr 79, poz. 444.

²⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz. U., 1935, nr 30, poz. 227.

nad siłami zbrojnymi mocą dekretów bez potrzeby kontrasygnaty premiera i ministra. Przedmiotem dekretów mogły być: organizacja wewnętrzna wojska, podział na jednostki administracyjne i bojowe, określenie dowództw i ich składu, ustalenie rodzajów broni, rodzajów służb pomocniczych, hierarchia dowództw, administracja armii, jej wyszkolenie i dyscyplina, prawa i obowiązki związane z poszczególnymi stanowiskami służbowymi, ustalanie stopni, warunków nominacji, awansów i uposażenia. Wyjątek stanowił zapis odnoszący się do organizacji sądów wojskowych, ich właściwości, toku postępowania oraz praw i obowiązków członków tych sądów, regulowanych tylko ustawą (art. 70, ust. 2) bądź rozporządzeniem ministra (art. 27 ust. 1).

Tylko prezydentowi przysługiwało prawo wydania rozkazu podjęcia działań bojowych w celu obrony przed atakiem z zewnątrz bądź użycia wojska na wybranym odcinku frontu dla uzyskania określonego celu politycznego. Z kolei dysponowanie armią oznaczało prawo do bezpośredniego dowodzenia wojskami i osobistego wydawania rozkazów zarówno w czasie Pokoju (np. dyslokacja wojsk, zmiana rozlokowania poszczególnych oddziałów czy ogłoszenie manewrów), jak i wojny²⁸.

Najistotniejszym uprawnieniem prezydenta w zakresie sprawowania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi była prerogatywa do mianowania i zwalniania generalnego inspektora sił zbrojnych oraz naczelnego wodza. Oznaczało to uwolnienie władzy wojskowej od podległości Radzie Ministrów oraz praktyczne uzależnienie ministra spraw wojskowych od generalnego inspektora²⁹.

Próba podjęcia instytucjonalnej współpracy władz cywilnych i wojskowych – Komitet Obrony Państwa

Dwudziestego piątego października 1926 r. prezydent podpisał rozporządzenie powołujące Komitet Obrony Państwa (KOP)³⁰, którego zadaniem było rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa oraz opracowywanie wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania sił państwa. Komitet miał opracowywać wnioski dotyczące przygotowań obronnych państwa oraz odnoszące się do nich projekty ustaw. Miał także formułować opinie dotyczące obronności, a obejmujące obszar prac kilku ministrów. Na czele KOP stał prezydent, a pozostali członkowie to premier (stały zastępca przewodniczącego), ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, spraw wojskowych i skarbu oraz generalny inspektor sił zbrojnych. W posiedzeniach mogli uczestniczyć również inni ministrowie, o ile omawiane sprawy dotyczyły ich resortów. Generalny inspektor miał być głównym referentem spraw na posiedzeniach KOP i odpowiadał za prowadzenie jego akt. Posiedzenia zwoływał prezydent. Z wnioskami mogli występować: szef rządu, minister spraw wojskowych oraz generalny inspektor. Komitet nie mógł podjąć uchwały bez wysłu-

²⁸ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 229 n.

²⁹ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935-1939*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Iuridica 1992, nr 51, s. 95.

³⁰ *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa*, Dz. U., 1926, nr 108, poz. 633.

chania opinii generalnego inspektora³¹. Uchwała wiązała każdego ministra, biorącego udział w jej podejmowaniu, chyba że zgłosił sprzeciw, o którego zasadności rozstrzygała Rada Ministrów. KOP miał funkcjonować na podstawie uchwalonego przez siebie i zatwierdzonego przez prezydenta regulamin.

KOP stanowił co prawda organ mający służyć porozumieniu politycznemu między władzą cywilną a wojskową w sprawach obronności państwa, ale w jego założeniach rysowała się wyraźna dominacja generalnego inspektora sił zbrojnych. Działalność KOP ograniczyła się do jednego posiedzenia, po dziesięciu latach zastąpiono go Komitetem Obrony Rzeczypospolitej (KOR)³² z podobnymi zadaniami, ale rozszerzonym składem osobowym. Przewodniczącym był prezydent, a jego stałym zastępcą – generalny inspektor sił zbrojnych. W Komitecie zasiadali ministrowie: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, spraw wojskowych, skarbu, przemysłu i handlu, szef Sztabu Głównego, jego zastępca oraz szef Administracji Armii. W posiedzeniach Komitetu mogli uczestniczyć także inni ministrowie, jeśli rozpatrywane sprawy dotyczyły ich resortów. Posiedzenia zwoływał prezydent samodzielnie lub na wniosek generalnego inspektora. Pracami Komitetu kierował Sekretariat (SeKOR) przy generalnym inspektorze sił zbrojnych, a za jego funkcjonowanie odpowiadał zastępca szefa Sztabu Głównego. Do zadań Sekretariatu należało m.in. monitorowanie wykonywania uchwał Komitetu przez poszczególne działy administracji państwowej. Posiedzenia Komitetu były wiążące, jeśli uczestniczyło w nich oprócz przewodniczącego lub jego zastępcy czterech stałych członków. SeKOR nadzorował przygotowania cywilnych ministerstw do wojny. Za szczególnie ważne uznano zagadnienia aprowizacji i rozwój przemysłu wojennego, i w tym kierunku skanalizowano działania.

Organizacja władz wojskowych i cywilnych podczas wojny

Wraz z agresją Niemiec i Rosji na Polskę we wrześniu 1939 r. pojawiła się konieczność przedstawienia organizacji państwa na czas wojenny. Na mocy konstytucji decyzja o podjęciu działań wojennych, a także wprowadzenie struktury najwyższych władz wojskowych na czas wojny oraz wyznaczenie naczelnego wodza leżała w gestii prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych³³. Dekret, który Ignacy Mościcki podpisał 1 września 1939 r., stanowił, że prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad wojskiem za pośrednictwem naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych, zatrzymując prawo do wydawania dekretów i zarządzeń w sprawach zwierzchnictwa z kontrasygnatą ministra spraw wojskowych, a w niektórych przypadkach również premiera. Dowództwo i dysponowanie całością sił zbrojnych kraju przypadało naczelnemu wodzowi,

³¹ Zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna*, s. 105.

³² *Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju*, Dz. U., 1936, nr 38, poz. 286.

³³ *Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza*, Dz. U., 1939, nr 86, poz. 543.

który miał również prawo wydawania instrukcji Radzie Ministrów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa formacjom wojskowym, obronie przeciwlotniczej, obronie linii komunikacyjnych oraz ważnym strategicznie obiektom. Mógł także dawać rządowi zalecenia w sprawie działań skierowanych na zwalczanie zamachów antypaństwowych, zakłócania porządku i bezpieczeństwa publicznego, na ochronę obiektów przemysłowych i użyteczności publicznej oraz w kwestii zmian personalnych w administracji rządowej i samorządowej na obszarze działań operacyjnych.

Przedstawicielem naczelnego wodza w Radzie Ministrów był minister spraw wojskowych, zajmujący się sprawami o charakterze organizacyjno-administracyjnym. Naczelny wódz mógł powierzyć także ministrowi zadania dowódcy wojskowego.

Naczelnemu wodzowi podlegał też główny komisarz cywilny w randze ministra przy Kwaterze Głównej Naczelnego Wodza. Na obszarze działań operacyjnych był on naczelną władzą w zakresie administracji rządowej z wyjątkiem spraw wojskowych, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczty i telegrafów. Główny komisarz cywilny był łącznikiem pomiędzy Kwaterą Główną a rządem.

Przy wskazanych przez naczelnego wodza dowódcach wojskowych mogli być powoływani komisarze cywilni do współpracy z wojewodami. Ich zadaniem było przedstawianie dowódcy spraw związanych z uprawnieniami dowódców wobec cywilnych władz administracyjnych, dotyczących interesów ludności w związku ze świadczeniami na rzecz wojska oraz roszczeń materialnych osób cywilnych do władz i osób wojskowych, a także raportowanie o zasobach gospodarczych, stosunkach społecznych i narodowościowych na obszarze danego województwa.

Na mocy wprowadzonego dekretu większość decyzji dotyczących funkcjonowania państwa przeszła praktycznie w zakres władzy naczelnego wodza, z którym premier konsultował swoje działania³⁴. W ciągu kilku dni ośrodek decyzyjny państwa przeniósł się do Kwatery Głównej Naczelnego Wodza. Już 4 września według jej wskazówek przystąpiono do przygotowywania ewakuacji ministerstw³⁵. W nocy z 6 na 7 września Kwatera Główna nakazała premierowi, a następnie pozostałym członkom rządu, niezwłocznie opuścić Warszawę³⁶. Tym samym naczelny wódz stał się głównym podmiotem decyzyjnym w państwie. Osoba prezydenta została zmarginalizowana, mimo utrzymywania regularnych kontaktów z premierem i naczelnym wodzem. Sytuację pogłębiła agresja sowiecka. Zagrożenie ze strony szybko posuwających się wojsk rosyjskich przyspieszyło podjęcie decyzji o opuszczeniu przez najwyższe władze państwowe granic kraju. niespodziewane internowanie w Rumunii położyło kres ich funkcjonowaniu: zarówno premier z Radą Ministrów, jak i prezydent, a także wyznaczony przez niego następca – marszałek Rydz-Śmigły zostali pozbawieni możliwości pełnienia swoich obowiązków.

³⁴ Zob. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 270 i n.; idem, *Naczelny Wódz w systemie polskich władz państwowych 1939-1945*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCCIII, nr 3015, 2007, s. 274; F.S. Składkowski, *Nie ostatnie słowo oskarżonego. Wspomnienia i artykuły*, Londyn 1964, s. 249 i n.; J. Beck, *Ostatni raport*, Warszawa 1987, s. 182 i n.; T. Malinowski, *Dziennik z września-listopada 1939 r.*, „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1982.

³⁵ Por. F.S. Składkowski, *Nie ostatnie słowo*, s. 267 i n.; J. Beck, *Ostatni raport*, s. 187 i n.

³⁶ Ibidem.

Restytucja organów państwowych na emigracji

W tej sytuacji niezwykle ważne stało się jak najszybsze restytuowanie organów władzy. Nie powiodły się podejmowane przez ośrodki dyplomatyczne próby uzyskania pomocy Wielkiej Brytanii i Francji w wymuszeniu na Rumunii zgody na opuszczenie jej granic przez prezydenta i rząd³⁷. W tej sytuacji w wyniku zabiegów polskiego ambasadora w Bukareszcie Rogera Raczyńskiego prezydent Mościcki złożył urząd i wyznaczył nowego następcę. Został nim dotychczasowy ambasador w Rzymie gen. Bolesław Wieniawa-Długoszowski. Kandydatura ta nie została uznana przez władze francuskie, co powstrzymało również Wielką Brytanię przed jej poparciem. Pojawił się też opór ze strony polityków polskich³⁸. W związku z tym Wieniawa-Długoszowski został nakłoniony do złożenia dymisji. Ostatecznie po konsultacjach z członkami rządu Francji, który zgadzając się na restytucję władz polskich na swoim terenie, rościł sobie jednocześnie prawo do wydawania wiążącej opinii na temat ewentualnego kandydata – zaproponowano prezydentowi Mościckiemu, aby na swego następcę wskazał Władysława Raczkiewicza. Trzydziestego września 1939 r. nowy prezydent został zaprzysiężony i przystąpił do powoływania rządu. Urząd premiera objął gen. Władysław Sikorski, a Rada Ministrów pod jego przewodnictwem rozpoczęła działalność 1 października 1939 r.³⁹ Tym samym dokonano rekonstrukcji najważniejszych instytucji ustrojowych państwa polskiego.

Nierozwiązana pozostawała kwestia faktycznego braku głównodowodzącego sił zbrojnych, bowiem opuszczając kraj marsz. Rydz-Śmigły nie wyznaczył – nie miał takich możliwości prawnych – swego następcy, mimo że opór zbrojny jeszcze trwał. Jednocześnie pojawiła się możliwość zorganizowania polskiego wojska na terenie Francji, zapowiedziana 19 września 1939 r. przez ambasadora Polski w Paryżu Juliusza Łukasiewicza, posiadającego pełnomocnictwa do zawierania umów wojskowych z Francją⁴⁰. Propozycję objęcia dowództwa nad mającymi się uformować jednostkami przyjął gen. Sikorski. Po uzyskaniu stanowiska premiera i ministra spraw wojskowych stał się on kluczową postacią w systemie władz cywilnych i wojskowych. Strukturalnie podporządkowane mu urzędy: Ministerstwo Spraw Wojskowych oraz Sztab Naczelnego Dowódcy Wojsk Polskich we Francji, zostały połączone. Początkowo głównym zadaniem ministerstwa było synchronizowanie polityki władz na uchodźstwie z praktyczną działalnością dowództwa armii w celu realizacji założeń przedstawionych przez rząd w porozumieniu z prezydentem odnośnie prowadzenia działań wojennych⁴¹.

³⁷ T. Wyrwa, *Odbudowa władz Rzeczypospolitej w Paryżu i w Angers wrzesień 1939-czerwiec 1940*, [w:] *Władze RP na Obczyźnie podczas II wojny światowej*, pod red. Z. Bażyńskiego, Londyn 1994, s. 10 i n.; E. Raczyński, *W sojusznicy Londynie*, Londyn 1997, s. 51.

³⁸ A. Mühlstein, *Pamiętnik*, „Zeszyty Historyczne”, nr 43, 1978, s. 44.

³⁹ *Protokół zaprzysiężenia członków rządu z dnia 1 października 1939 r.*, M. P., 1939, nr 218-219, s. 1.

⁴⁰ M. P., 1939, nr 213.

⁴¹ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 285.

Jednocześnie przekazano marsz. Rydzowi-Śmigłemu żądanie podania się do dymisji, mimo że prezydent posiadał prerogatywy do tego, aby samodzielnie odwołać go z funkcji naczelnego wodza⁴². Siódmego listopada 1939 r. prezydent Raczkiewicz mianował gen. Sikorskiego na stanowiska naczelnego wodza oraz głównego inspektora sił zbrojnych⁴³. Tym samym skupił on w swoim ręku pełnię faktycznej władzy cywilnej i wojskowej, choć jak sam przyznawał: „Władza Naczelnego Wodza jest w chwili obecnej raczej symboliczna aniżeli realna. Posiada ona znaczenie olbrzymie w znaczeniu moralnym”⁴⁴.

Zmiany organizacyjne i kompetencyjne w zakresie instytucji zarządzających siłami zbrojnymi

W piśmie z 24 kwietnia 1940 r., określającym zasady organizacji najwyższych władz wojskowych, Sikorski podkreślał konieczność zachowania jednolitości w dowodzeniu i kierownictwie, czego wyrazem miał być naczelny wódz, któremu podlegał minister spraw wojskowych. Pracę naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych organizował Sztab, natomiast wszelkie sprawy o charakterze wykonawczym powierzono ministerstwu. W praktyce kwestie związane z administrowaniem sprawami wojskowymi Sikorski przekazał wiceministrowi spraw wojskowych⁴⁵.

Silna pozycja gen. Sikorskiego oraz jego ewidentne zapędy dyktatorskie budziły sprzeciw zarówno w kręgach oficerskich, jak i wśród polityków. Skutkiem działań opozycji było tzw. przesilenie lipcowe z 1940 r., kiedy prezydent odwołał gabinet Sikorskiego i misję tworzenia rządu powierzył Augustowi Zaleskiemu. Do zmian jednak nie doszło dzięki ugodzie z 19 lipca 1940 r., uzgodnionej przez gen. Kazimierza Sosnkowskiego, reprezentującego prezydenta, i Mariana Seydę, reprezentującego premiera. Uгода dotyczyła oddzielenia władzy politycznej od wojskowej oraz utrzymania zasady podejmowania decyzji przez prezydenta w ścisłym porozumieniu z rządem w myśl postanowień konstytucji z 1935 r. Mimo to rozdźwięk między premierem a prezydentem pogłębiał się, a partie tworzące polityczne zaplecze rządu uznały, że kwestię rozdziału władz należy odłożyć na czas powojenny⁴⁶.

Przeniesienie siedziby najwyższych władz państwowych do Wielkiej Brytanii wiązało się z ich reorganizacją. Na mocy rozkazu gen. Sikorskiego z 30 sierpnia 1940 r. o organizacji naczelnych władz sił zbrojnych zmniejszono strukturę Ministerstwa Spraw Wojskowych i włączono je do Sztabu Naczelnego Wodza. Rozkaz określał też kompetencje naczelnego wodza w zakresie dowodzenia wszystkimi wojskami lądowymi, powietrznymi i marynarką wojenną oraz dysponowania nimi. Naczelny wódz miał też prawo mianowania oficerów służby stałej, rezerwy, stanu spoczynku, pospolitego ruszenia i czasu wojny oraz ich awansowania do stopnia generała broni i admirała

⁴² C. Leżeński, *Kwatera 139. Opowieść o marszałku Rydzu-Śmigłym*, t. 2, Lublin 1989, s. 89.

⁴³ M. P., 1939, nr 245-251.

⁴⁴ P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 287.

⁴⁵ Ibidem, s. 291.

⁴⁶ Ibidem, s. 292.

oraz mianowania i zwalniania oficerów na stanowiskach służbowych. Uprawnienia te mógł przekazywać podwładnym dowódcom. Nadawał odznaczenia wojskowe, dysponował prawem łaski, nawet w sprawie kar orzeczonych w postępowaniu wojennym i doraźnym. Reprezentował Polskie Siły Zbrojne na zewnątrz.

Do zadań ministra spraw wojskowych należało przygotowanie sił zbrojnych do zadań wojennych i kierowanie ich administracją. W razie nieobecności naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych szefa resortu miał zastępować generał wyznaczony przez naczelnego wodza, który w jego imieniu sprawował dowodzenie siłami zbrojnymi i reprezentował ministra spraw wojskowych w rządzie.

Stworzono struktury wspólne dla naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych: Biuro Naczelnego Wodza, Sztab Naczelnego Wodza, dwóch generałów do zleceń, przewodniczącego Komisji Regulaminowej, inspektora lotnictwa wraz ze Sztabem Polskich Sił Powietrznych, szefa Kierownictwa Marynarki Wojennej z podległym mu Kierownictwem, biskupa polowego, szefa Sądownictwa Wojskowego. Naczelnemu wodzowi podlegali ponadto: szef Biura Administracji Funduszu Obrony Narodowej i Darów, szef Biura Opieki nad Rodzinami, oraz komendant Wojskowego Instytutu Geograficznego⁴⁷.

Wprowadzone zmiany ponownie zwiększały kompetencje naczelnego wodza i jego Sztabu kosztem Ministerstwa Spraw Wojskowych, co w praktyce oznaczało zmniejszenie wpływu cywilnych władz państwowych na siły zbrojne. Generowało to nieustanne napięcia pomiędzy Sztabem a członkami Rady Ministrów⁴⁸. W efekcie w marcu 1942 r. miała miejsce kolejna reorganizacja, w wyniku której wprowadzono utrzymać połączone stanowisko naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych, ale wyraźniej rozgraniczono ich kompetencje, oddzielając obszar dowodzenia od spraw administracyjnych i politycznych. Rozkaz zaznaczał, że uprawnienia naczelnego wodza wynikają z dekretu z 1 września 1939 r., natomiast sposób sprawowania dowództwa nad Polskimi Siłami Zbrojnymi na terenie Imperium Brytyjskiego, Rosji i krajów sprzymierzonych regulowały umowy wojskowe zawarte z rządami tych krajów.

Do kompetencji ministra spraw wojskowych włączono reprezentowanie spraw sił zbrojnych i poszczególnych ich rodzajów przed rządem i Radą Narodową. Na posiedzeniach Komitetu Politycznego Rady Ministrów naczelnego wodza lub ministra zastępować mógł szef Sztabu lub wiceminister.

⁴⁷ Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie (dalej: IPMS), Sztab NW i MSWojsk/MON, Gabinet Naczelnego Wodza, sygn. A.XII.22/1/cz. I, n. pag. Rozkaz Organizacja Naczelnych Władz Sił Zbrojnych z dnia 30 sierpnia 1940 r.

⁴⁸ Pisał o tym gen. Marian Kukiel w liście do gen. Sikorskiego na początku 1942 r.: „Wyczuwam mianowicie pewną atmosferę nieufności pomiędzy członkami Rządu a Sztabem. Pochodzi ona stąd, że wśród członków rządu panuje przekonanie o niechęci Sztabu do władz cywilnych, chęci wkraczania w ich kompetencje, ze strony zaś Sztabu jest pewne przeczulenie na punkcie mieszania się członków Rządu do spraw wojskowych”. IPMS, Prezydium Rady Ministrów (dalej: PRM), sygn. PRM.79.1, pag. 20 i n. Pismo gen. M. Kukieła do gen. W. Sikorskiego z dnia 3 stycznia 1942 r. Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 297.

Naczelnemu wodzowi i ministrowi spraw wojskowych podlegały: Gabinet Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych, Sztab Naczelnego Wodza, Ministerstwo Spraw Wojskowych, Inspektorat Lotnictwa, Kierownictwo Marynarki Wojennej oraz centralne instytucje wojskowe.

Ministerstwo Spraw Wojskowych obejmowało urzędy: wiceministra, zastępcy wiceministra, Adiutantury Wiceministra, Biura Ogólnego, Biura Propagandy i Oświaty, Biura Bezpieczeństwa, Szefostwa Intendentury, Biura dla Spraw Rodzin Wojskowych oraz Oddziału Administracyjnego⁴⁹. Organizacyjne wyodrębnienie Ministerstwa Spraw Wojskowych ze struktury Sztabu było istotne w perspektywie rozdzielenia tych instytucji, co wymagało jednak nowych rozwiązań ustawodawczych.

Porządek funkcjonowania najwyższych władz wojskowych i cywilnych w świetle dekretów prezydenta z 1942 r.

Prace nad zrewidowaniem wzajemnych relacji między cywilnymi organami państwa a władzami wojskowymi podjęte zostały na początku 1941 r. Ich celem była nowelizacja dekretu z 1 września 1939 r. Propozycje zmian wysunął Sztab⁵⁰ oraz – niezależnie – Ministerstwo Sprawiedliwości⁵¹. Efektem prac specjalnie powołanej wspólnej komisji był dekret z 27 maja 1942 r.

Dekret stanowił, że prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi poprzez naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych. Akty prawodawcze głowy państwa związane ze zwierzchnictwem wymagały kontrasygnaty premiera i ministra spraw wojskowych, a jeśli dotyczyły zakresu działania innego resortu, to również podpisu jego szefa.

Zadaniem rządu miało być: określanie celów wojny, uruchamianie wszystkich środków dla obrony państwa i osiągnięcia celów wojny, dostarczanie niezbędnych do jej prowadzenia zasobów, podejmowanie uchwał dotyczących prowadzenia wojny.

Naczelnny wódz dowodził siłami zbrojnymi i kierował operacjami wojennymi. Miał prawo kierowania do rządu wniosków w sprawach bezpośrednio łączących się z działaniami operacyjnymi oraz zwracania się do prezydenta i Rady Ministrów z wnioskiem o wydawanie aktów prawodawczych i zarządzeń niezbędnych do prowadzenia walk. Naczelnny wódz mógł uczestniczyć w posiedzeniach rządu osobiście lub za pośrednictwem swego przedstawiciela wówczas, gdy omawiane były jego wnioski lub gdy ministrowie zajmowali się sprawami związanymi z trwającym konfliktem zbrojnym.

Minister spraw wojskowych stał się administratorem zasobów ludzkich i materialnych niezbędnych do prowadzenia wojny w zakresie określonym przez statut mini-

⁴⁹ IPMS, Prezydium Rady Ministrów – Kancelaria, sygn. PRM.K.10, pag. 97 i n. Rozkaz naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych z dnia 11 marca 1942 r. w sprawie organizacji naczelnych władz sił zbrojnych i centralnych instytucji wojskowych.

⁵⁰ IPMS, Sztab NW i MSWojsk/MON, Biuro Ministerstwa Obrony Narodowej, sygn. A.XII.26/20, s. 25. Referat w sprawie organizacji najwyższych władz sił zbrojnych państwa.

⁵¹ IPMS, Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol. 38/8, n. pag. Uwagi o organizacji naczelnych władz wojskowych z 27 stycznia 1942 r.

sterstwa, o ile nie znajdowały się one w dyspozycji naczelnego wodza. Ustalał projekt budżetu dla sił zbrojnych oraz sprawował nadzór nad wydatkami. Wykonywał także zadania określone w innych przepisach⁵².

Nowy dekret majowy zrewidował dotychczasowy charakter wzajemnych relacji między najwyższymi organami konstytucyjnej władzy cywilnej a naczelnym wodzem, którego pozycja została osłabiona względem prezydenta, rządu i ministra spraw wojskowych. Rząd zyskał prawo podejmowania decyzji politycznych i administracyjnych w kwestiach związanych z prowadzeniem wojny, stając się wraz z prezydentem i naczelnym wodzem równorzędnym ośrodkiem decyzyjnym w sprawach bieżącej sytuacji wojennej. Tym samym sposób regulowania wzajemnych stosunków między władzą cywilną a wojskową przybliżył się do zasad obecnych w ustroju państwa demokratycznego⁵³. Natomiast realnie gen. Sikorski, dzierżąc stanowiska premiera i naczelnego wodza, nadal dysponował szerokim zakresem kompetencji i jego pozycja nie uległa osłabieniu.

Kolejnym znaczącym dokumentem był dekret prezydenta z 19 listopada 1942 r., wprowadzający nową nomenklaturę – przemianowanie Ministerstwa Spraw Wojskowych na Ministerstwo Obrony Narodowej – oraz zarządzający reorganizację tegoż resortu. Dekret ten również bardziej szczegółowo wyliczał zakres kompetencji ministra: reprezentowanie spraw sił zbrojnych w rządzie i Radzie Narodowej, nadawanie kierunku działalności ministerstwa z uwzględnieniem warunków politycznych i interesu publicznego oraz planów działania naczelnego wodza, kierowanie sprawami mobilizacyjnymi, administrowanie zasobami ludzkimi i materiałowymi, budżetem sił zbrojnych, nadzorowanie jego wykonania, kierowanie pracami ustawodawczymi w sprawach dotyczących wojska oraz koordynowanie działalności i współpracy wszystkich podległych mu organów, jednostek i zakładów⁵⁴.

Reorganizacja Ministerstwa Obrony Narodowej wiązała się ze zmianami w strukturze Sztabu Naczelnego Wodza. Rozszerzono przy tym zakres jego zadań na opracowanie planów dotyczących obrony państwa na okres przejściowy powojenny i dalszy okres pokojowy⁵⁵.

Konflikty na szczytach władz cywilnych i wojskowych po śmierci gen. Sikorskiego

Ustalony w 1942 r. porządek funkcjonowania najwyższych organów państwa zburzyła śmierć gen. Sikorskiego. Obowiązujące akty prawne nie przewidywały sytuacji

⁵² IPMS, Kancelaria Cywilna i Gabinet Wojskowy Prezydenta RP, sygn. A.48.Z.II.14, pag. 104 i n. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny; Dz. U., 1942, nr 5, poz. 9.

⁵³ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 306.

⁵⁴ *Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1942 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Obrony Narodowej”*, Dz. U., 1942, nr 10, poz. 21.

⁵⁵ IPMS, Sztab NW i MSWojsk/MON, Biuro Ministerstwa Obrony Narodowej, sygn. A.XII.3.6, n. pag. Rozkaz Naczelnego Wodza zatwierdzający organizację Sztabu NW z dnia 25 listopada 1942 r.

opróżnienia urzędu premiera ani nie określały statusu całej Rady Ministrów w takich okolicznościach. Opierając się na analizie prof. Wacława Komarnickiego, ministra sprawiedliwości, uznano, że „przez sam fakt śmierci premiera, Rząd nie znajduje się *in statu dimissionis*. Wydanie aktu odwołania ministrów jest prawnie niemożliwe do czasu mianowania nowego premiera, ponieważ według Konstytucji (art. 13 c) tylko mianowanie i odwołanie Prezesa Rady Ministrów stanowi prerogatywę Prezydenta Rzeczypospolitej”⁵⁶. Prezydent tymczasowo powierzył obowiązki naczelnego wodza ministrowi obrony narodowej gen. Kukielowi i rozpoczął konsultacje polityczne w sprawie powołania premiera i naczelnego wodza, w które włączyła się również dyplomacja brytyjska. Ostatecznie, mimo wcześniejszych oporów, Anglicy zaakceptowali wysuwaną przez Raczkiewicza kandydaturę gen. Sosnkowskiego na funkcję głównodowodzącego, zastrzegając jednak, aby decyzja została ogłoszona po powołaniu nowego gabinetu.

Konsultacje z politykami jednoznacznie wskazywały jako kandydata na premiera Stanisława Mikołajczyka, który jednak był zdecydowanym przeciwnikiem Sosnkowskiego. Prezydent żywił obawy co do możliwości harmonijnej współpracy między nimi, ale ostatecznie powołał nowy rząd z Mikołajczykiem na czele 14 lipca 1943 r.⁵⁷

Wkrótce wywiązał się konflikt na tle zbyt lakonicznych zapisów dekretu o najwyższych władzach wojskowych w czasie wojny. W związku z tym minister Komarnicki przygotował projekt nowelizacji dekretu, który jednak nie spotkał się z akceptacją ani gen. Kukiela, ani gen. Sosnkowskiego z powodu pomysłu likwidacji stanowiska naczelnego wodza na rzecz wzmocnienia roli ministra obrony narodowej i szefa Sztabu Generalnego. Sosnkowski w liście do Mikołajczyka podkreślał: „zdrowa demokracja wymaga jasnego i wyraźnego podziału funkcji wg formuły: polityczna strona wojny należy do Prezydenta RP i Rządu, wojskowa do Naczelnego Wodza. Dążenie do podporządkowania Sił Zbrojnych przedstawicielstwom stronnictw – nierzadko konkurującymi ze sobą – nie ma nic wspólnego z zastosowaniem zasad demokratycznych do zagadnień obrony Państwa”⁵⁸.

Konflikt między politykami a wojskowymi na tle rozbieżności w poglądach dotyczących statusu naczelnego wodza narastał. Mikołajczyk w piśmie do gen. Sosnkowskiego zaznaczał, że żaden rząd nie może pozbawić się wpływu na siły zbrojne i tolerować, aby istotne decyzje podejmował podmiot nieodpowiadający politycznie⁵⁹. Jednocześnie podjęto prace nad nowelizacją dekretu majowego, angażujące kilka resortów. Do wprowadzenia zmian jednak nie doszło, ale praktyka dążenia polityków do osłabienia pozycji naczelnego wodza była konsekwentnie realizowana⁶⁰.

⁵⁶ IPMS, Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol. 38/8, n. pag. Referat Ministra Sprawiedliwości o sytuacji konstytucyjnej, wytworzonej przez zgon Prezesa Rady Ministrów.

⁵⁷ Dz. U., 1943, nr 7, Dział Urzędowy, s. 52 i n.

⁵⁸ IPMS, PRM, sygn. PRM.120, pag. 59 i n. Pismo gen. Sosnkowskiego do premiera z dnia 2 sierpnia 1943 r.

⁵⁹ IPMS, Prezydium Rady Ministrów – Zarański, sygn. PRM.Z.7, pag. 9 i n. Pismo premiera Mikołajczyka do gen. Sosnkowskiego z sierpnia 1943 r.

⁶⁰ Zob. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 315 i n.

Sukces koncepcji kontroli władz cywilnych nad siłami zbrojnymi u schyłku II wojny światowej

Kolejny kryzys w relacjach między władzami cywilnymi a wojskowymi zarysował się wyraźnie w sierpniu 1944 r. na tle stosunku do powstania warszawskiego. Gen. Sosnkowski bardzo krytycznie odnosił się do wysiłków prezydenta i rządu zmierzających do uzyskania pomocy dla walczącej stolicy. W związku z tym premier Mikołajczyk, wsparty przez angielską dyplomację, zażądał od prezydenta odwołania Sosnkowskiego z pełnionej funkcji. Raczkiewicz zasugerował generałowi podanie się do dymisji, ale ten kategorycznie odmówił. Mimo to pod presją rządu prezydent podjął decyzję o zwolnieniu Sosnkowskiego ze stanowiska naczelnego wodza i powołaniu na jego miejsce gen. Tadeusza Bora-Komorowskiego⁶¹. Równocześnie dokonano nowelizacji dekretu majowego, wzmacniając prawodawczą pozycję prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi poprzez przyznanie uprawnień do wydawania zarządzeń, które wymagały kontrasygnaty tylko ministra obrony narodowej. Ponadto na wypadek, gdyby naczelny wódz nie mógł spełniać osobiście poszczególnych funkcji wchodzących w zakres jego kompetencji, zabezpieczeniem biegu tych spraw zajęmie się prezydent za pomocą zarządzeń⁶². Stosowne zarządzenie prezydent wydał już następnego dnia, postanawiając, że naczelny wódz może podejmować swoje obowiązki tylko w siedzibie prezydenta i rządu. Prezydent zyskiwał prawa zwierzchnie nad siłami zbrojnymi, które w czasie wojny przysługiwały naczelnemu wodzowi, mógł delegować na szefów sądów wojskowych i wojennych prawo stosowania łaski w stosunku do kar orzeczonych przez sądy doraźne lub polowe, mianować w porozumieniu z ministrem obrony narodowej, szefem Marynarki Wojennej i szefem Sił Powietrznych na stanowiska dowódcze, natomiast na wniosek ministra obrony – na stopień oficerski na czas wojny oraz nadawania orderów i odznaczeń wojennych. Na ministra obrony narodowej przeniesiono uprawnienia naczelnego wodza w zakresie sądownictwa polowego oraz w zakresie spraw administracyjnych i mobilizacyjnych. 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. Stawał się odpowiedzialny za organizację i wyszkolenie wojska⁶³.

Generał Bór-Komorowski nie objął przyznanego mu stanowiska, ponieważ po upadku powstania warszawskiego został wzięty do niewoli. Na mocy nowelizacji dekretu majowego i zarządzenia prezydenta w zastępstwie naczelnego wodza najwyższą władzę wojskową sprawował szef Sztabu, gen. Stanisław Kopański, jednak zmiany w międzynarodowej sytuacji polityczno-militarnej spowodowały marginalizację polskich władz na

⁶¹ Dz. U., 1944, nr 11, Część II Dział Urzędowy, s. 79.

⁶² *Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1944 r. w sprawie zmiany dekretu o organizacji Naczelnych Władz Wojskowych*, Dz. U., 1944, nr 11, poz. 20.

⁶³ *Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1944 r. o sprawowaniu funkcji Naczelnego Wodza w razie niemożności sprawowania ich przez niego osobiście*, Dz. U., nr 11, Część II Dział Urzędowy.

uchodźstwie, które pod koniec 1944 r. utraciły niemal zupełnie wpływ na polskie oddziały operujące na różnych frontach Europy⁶⁴. Wpłynęło to na reorganizację Sztabu, przystosowanego odtąd do konstruowania planów obejmujących czas powojenny.

Powojenne losy Polski rozstrzygnęli przywódcy koalicji antyhitlerowskiej w Jałcie. Międzynarodową akceptację zyskał rząd lubelski, utworzony pod egidą Moskwy. W takiej sytuacji objęcie przez gen. Bora-Komorowskiego obowiązków naczelnego wodza 28 maja 1945 r. miało tylko charakter formalny. Dwudziestego ósmego czerwca prezydent Raczkiewicz podpisał zarządzenie demobilizacyjne w stosunku do osób, które przed wybuchem wojny mieszkaly poza granicami Polski. Kolejne zarządzenia demobilizacyjne ogłoszono w lipcu⁶⁵. Faktycznym zwierzchnikiem polskich żołnierzy na Zachodzie stał się szef Sztabu Naczelnego Wodza, gen. Kopański.

Powojenna sytuacja sprawiła, że w dziejach relacji władz cywilnych i wojskowych oraz kształtowania się idei cywilnej kontroli sił zbrojnych otworzył się nowy rozdział. Zmagania o wypracowanie właściwych relacji między organami konstytucyjnymi a najwyższymi władzami wojskowymi trwały w Polsce przez cały okres międzywojenny i nie zakończyły się w sytuacji dramatycznego przebiegu II wojny światowej. Wielokrotnie przybierały dramatyczny przebieg i wykraczały poza ramy konstytucyjne.

Uwagi końcowe

Odzyskanie niepodległości w 1918 r. wiązało się ze stworzeniem od podstaw nowego systemu ustrojowego, obejmującego zarówno władze cywilne i wojskowe, jak i określenie zasad dalszego ich kształtowania i funkcjonowania. Usytuowanie instytucji wojskowych w organizacji ustrojowej państwa należy do kwestii zasadniczych. Widoczna jest tu rywalizacja dwóch stanowisk: dążenia do podporządkowania organizacji sił zbrojnych państwu, zapewnienia im warunków realizacji zadań obronnych w zgodzie z zasadami ustrojowymi określonymi w konstytucji, zapewniającymi cywilną kontrolę nad wojskiem, oraz drugiego – dążenia do wyodrębnienia spraw wojska i obronności ze struktury spraw publicznych w celu uzyskania nadrzędnej pozycji w państwie w stosunku do władz cywilnych i uniknięcia kontroli ze strony cywilnych organów władzy.

Warto zauważyć, że przedwojenna polska doktryna prawa państwowego nie posługiwała się pojęciem cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. W Polsce międzywojennej problem ten nie funkcjonował jako samodzielne zagadnienie ustrojowe, a raczej wtopiony był w ogólną dyskusję dotyczącą zakresu ingerencji konstytucyjnych władz państwowych w sferę wojskową i obronną.

⁶⁴ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe*, s. 327.

⁶⁵ *Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1945 r. o częściowej demobilizacji*, Dz. U., nr 6, część II Dział Urzędowy, s. 56; *Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 lipca 1945 r. o rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji*, Dz. U., nr 9, część II Dział Urzędowy, s. 73; *Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 5 lipca 1945 r., o dalszym rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji*, Dz. U., nr 10, część II Dział Urzędowy, s. 79.

Wydaje się, że eliminowanie cywilnych form kontroli nad siłami zbrojnymi prowadziło do ograniczenia ich zdolności do wykonywania podstawowych zadań, jakimi są utrzymanie zdolności obronnej państwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom.

Summary

ATTEMPS TO ESTABLISH CIVILIAN CONTROL OVER THE ARMED FORCES IN POLAND IN THE YEARS 1918-1945

The article outlines the history of the development of the legal and political solutions in the Second Republic in the field of relations between the civilian authorities and institutions of the military authorities. Covers the period from October 1918 – when it made progress towards the creation of the Polish army and its authorities to be able to assume the obligations upon the restitution of the Polish state – until the summer of 1945, when with the beginning of the demobilization of the Polish Armed Forces in the West was closed the next chapter in the history of Polish troops. Described above all settlement contained in the two Basic Laws enacted in the interwar period, as well as the background and course of the conflict on the scope of competence of the civil and military authorities and their interrelationships, visualized especially in war conditions. Drew attention to the intuitive attempts to initiate and introduce civilian control over the armed forces present in the interwar Polish legislation.

Bibliografia

Źródła archiwalne:

- Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Prezydium Rady Ministrów, t. 4, Protokół z posiedzenia Rady Ministrów Republiki Polskiej z dnia 20 listopada 1918 r.
- Centralne Archiwum Wojskowe w Warszawie, Rozkazy NDWP, I. 301.5.4, Rozkaz Sztabu Generalnego WP L. 66 z 07.02.1919 r.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Prezydium Rady Ministrów, sygn. PRM.79.1. Pismo gen. M. Kukieła do gen. W. Sikorskiego z dnia 3 stycznia 1942 r.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Prezydium Rady Ministrów, sygn. PRM.120. Pismo gen. Sosnkowskiego do premiera z dnia 2 sierpnia 1943 r.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Prezydium Rady Ministrów – Żarański, sygn. PRM.Z.7. Pismo premiera Mikołajczyka do gen. Sosnkowskiego z sierpnia 1943 r.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Prezydium Rady Ministrów – Kancelaria, sygn. PRM.K.10. Rozkaz naczelnego wodza i ministra spraw wojskowych z dnia 11 marca 1942 r. w sprawie organizacji naczelnych władz sił zbrojnych i centralnych instytucji wojskowych.

- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Kancelaria Cywilna i Gabinet Wojskowy Prezydenta RP, sygn. A.48.Z.II.14. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie: Sztab NW i MSWojsk/MON, Gabinet Naczelnego Wodza, sygn. A.XII.22/1/cz. I. Rozkaz Organizacja Naczelnych Władz Sił Zbrojnych z dnia 30 sierpnia 1940 r.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Sztab NW i MSWojsk/MON, Biuro Ministerstwa Obrony Narodowej, sygn. A.XII.26/ 20. Referat w sprawie organizacji najwyższych władz sił zbrojnych państwa.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Sztab NW i MSWojsk/MON, Biuro Ministerstwa Obrony Narodowej, sygn. A.XII.3.6. Rozkaz Naczelnego Wodza zatwierdzający organizację Sztabu NW z dnia 25 listopada 1942 r.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol. 38/8. Uwagi o organizacji naczelnych władz wojskowych z 27 stycznia 1942 r.
- Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Kolekcja Komarnickiego, sygn. Kol. 38/8. Referat Ministra Sprawiedliwości o sytuacji konstytucyjnej, wytworzonej przez zgon Prezesa Rady Ministrów.

Akty prawne:

- „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, 1918, nr 13, poz. 29.
- „Dziennik Rozporządzeń Komisji Wojskowej”, 1918, nr 1, poz. 5.
- „Dziennik Rozporządzeń Komisji Wojskowej”, 1918, nr 2, poz. 18.
- „Dziennik Rozporządzeń Ministerstwa Spraw Wojskowych”, 1918, nr 3, poz. 2.
- „Dziennik Rozporządzeń Ministerstwa Spraw Wojskowych”, 1918, nr 3, poz. 26.
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza*, Dz. U., 1939, nr 86, poz. 543.
- Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1942 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Obrony Narodowej”*, Dz. U., 1942, nr 10, poz. 21.
- Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1944 r. w sprawie zmiany dekretu o organizacji Naczelnych Władz Wojskowych*, Dz. U., 1944, nr 11, poz. 20.
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju*, Dz. U., 1936, nr 38, poz. 286.
- Dz. U., 1942, nr 5, poz. 9.
- Dz. U., 1943, nr 7, Dział Urzędowy.
- Dz. U., 1944, nr 11, Część II Dział Urzędowy.
- M. P., 1939, nr 213.
- M. P., 1939, nr 245-251.
- Protokół zaprzysiężenia członków rządu z dnia 1 października 1939 r.*, M. P., 1939, nr 218-219.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa*, Dz. U., 1926, nr 108, poz. 633.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Państwa*, Dz. U., 1926, nr 79, poz. 444.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Dz. U., 1935, nr 30, poz. 227.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U., 1921, nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy*, Dz. U., 1926, nr 78, poz. 443.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.*, Dz. U., 1926, nr 78, poz. 442.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1945 r. o częściowej demobilizacji*, Dz. U., nr 6, część II Dział Urzędowy.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 lipca 1945 r. o rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji*, Dz. U., nr 9, część II Dział Urzędowy.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1944 r. o sprawowaniu funkcji Naczelnego Wodza w razie niemożności sprawowania ich przez niego osobiście*, Dz. U., nr 11, Część II Dział Urzędowy.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 5 lipca 1945 r., o dalszym rozszerzeniu zakresu częściowej demobilizacji*, Dz. U., nr 10, część II Dział Urzędowy.

Wydawnictwa zwarte:

- Beck J., *Ostatni raport*, Warszawa 1987.
- Falewicz W., *Zasady organizacji wojska polskiego*, Warszawa 1918.
- Faliński M.A., Jabłoński B., Sokołowski T., *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce (zarys problematyki)*, Toruń 1996.
- Gierowski W., *Królewsko-Polska Komisja Wojskowa (1917-1918)*, Warszawa 1931.
- Gierowski W., *Polska Siła Zbrojna w przededniu niepodległości*, Warszawa 1931.
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2009.
- Leżeński C., *Kwatera 139. Opowieść o marszałku Rydzu-Śmigłym*, t. 2, Lublin 1989.
- Lipiński W., *Walka zbrojna o niepodległość Polski w latach 1905-1918*, Warszawa 1935.
- Marszałek P.K., *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.
- Patelski M., *General broni Tadeusz Jordan Rozwadowski. Żołnierz i dyplomata*, Warszawa 2003.
- Patelski M., *Rada Regencyjna i najwyższe władze wojskowe na przełomie października i listopada 1918 r.*, [w:] *Rok 1918 w Polsce i w państwach sąsiednich. Osiemdziesięciolecie zakończenia I wojny światowej z perspektywy śląskiej*, pod red. L. Kuberskiego, M. Lisa, Opole 1999.
- Piłsudski J., *Pisma – Mowy – Rozkazy*, t. 5, Warszawa 1937-1938.
- Raczyński E., *W sojusznym Londynie*, Londyn 1997.

- Rozwadowski A., *General Rozwadowski*, Kraków 1929.
- Składkowski F.S., *Nie ostatnie słowo oskarżonego. Wspomnienia i artykuły*, Londyn 1964.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
- Wawrzyński T., *Plany utworzenia armii w Królestwie Polskim podczas I wojny światowej*, [w:] *Wojsko Polskie 1914-1922*, t. I, Koszalin 1986.
- Winnicki Z. J., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991.
- Wołpiuk W.J., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Woszczyński B., *Ministerstwo Spraw Wojskowych, 1918-1921*, Warszawa 1972.
- Wyrwa T., *Odbudowa władz Rzeczypospolitej w Paryżu i w Angers wrzesień 1939-czerwiec 1940*, [w:] *Władze RP na Obczyźnie podczas II wojny światowej*, pod red. Z. Bążyńskiego, Londyn 1994.
- Zapałowski A., *Rola Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Studia wschodnie: polityka – gospodarka – bezpieczeństwo*, pod red. M. Hudzikowskiego, A. Zapałowskiego, Częstochowa 2014.
- Żak A.C., *Naczelne władze wojskowe 1918-1923*, [w:] *Odrodzenie Wojska Polskiego 1918-1921 w materiałach Centralnego Archiwum Wojskowego*, pod red. A. C. Żaka, Warszawa 2008.

Artykuły:

- Bajor-Stachańczyk M., *O realizowaniu cywilnej kontroli nad armią i zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, 3(7), 2005.
- Czarnecka R., *Organizacja Ministerstwa Spraw Wojskowych (MSWojsk.) w latach 1918-1921*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej”, nr 27, 2005.
- Czarnecka R., *Organizacja Sztabu Generalnego WP (Naczelnego Dowództwa WP) w latach 1918-1921*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej”, nr 26, 2003.
- Dąbrowski J., *Organizacja naczelnych władz wojskowych a ustrój Rzeczypospolitej*, „Bellona”, t. 15, z. 3, 1924.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935-1939*, „Acta Universitatis Lodzensis”, Folia Iuridica 1992, nr 51.
- Jagóra M., *Rada Regencyjna a wojsko polskie (1917-1918)*, „Dzieje Najnowsze”, nr 4, 1987.
- Kutrzeba T., *Polski Sztab Generalny. Jego prawny stosunek do państwa*, „Bellona”, t. 5, z. 1, 1922.
- Malinowski T., *Dziennik z września-listopada 1939 r.*, „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1982.
- Marszałek P.K., *Naczelny Wódz w systemie polskich władz państwowych 1939-1945*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCCIII, nr 3015, 2007.
- Mühlstein A., *Pamiętnik*, „Zeszyty Historyczne”, nr 43, 1978.
- Nowak K., *Kompetencje Prezydenta RP wobec sił zbrojnych w pracach nad Konstytucją w latach 1919-1921*, „Ius et Administratio”, nr 4, 2013.

- Sikorski W., *Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowyc w Polsce*, „Bellona”, t. 12, z. 1 i 2, 1923.
- Stachiewicz W., *Organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych w czasie wojny*, „Bellona”, t. 14, z. 3, 1924.
- Stachowicz W., *Pokojowa organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych z punktu widzenia przygotowania do wojny*, „Bellona”, t. 15, z. 1, 1925.
- Stawecki P., *Wskrzeszenie Wojska Polskiego na przełomie lat 1918 i 1919*, „Studia i Materiały do Dziejów Wojskowości”, t. XXIX, 1987.
- Szydłowski J., *Polski Sztab Generalny*, „Bellona”, t. 2, z. 1, 1919.
- Wichłacz M., *Demokratyczna kontrola nad armią – standard, proces, cel normatywny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3079, Socjologia XLIV, 2008.
- Winnicki Z. J., *Zagadnienia polityczno-wojskowe w działalności Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego 1917-1918*, „Wojskowy Przegląd Historyczny”, nr 3, 1988.
- Zgórniak M., *Powstanie i struktura organizacyjna Wojska Polskiego w początkach II Rzeczypospolitej (1918-1921)*, „Studia Historyczne”, z. 4, 1968.