

DR ANTONI DERYNG

Dziekan Wydziału Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych  
Uniwersytetu Lubelskiego

## SIŁY ZBROJNE JAKO ORGAN WŁADZY PAŃSTWOWEJ W NOWEJ KONSTYTUCJI

### I

Nowa konstytucja, przebudowując ustrój państwa od podstaw, dokonała głębokich przeobrażeń nie tylko w dziedzinie stosunku obywateli i społeczeństwa do państwa, w dziedzinie wzajemnego układu kompetencji Sejmu, Senatu i Rządu, w dziedzinie doktryny teorii i podstaw władzy państwowej jednolitej i niepodzielnej, autorytatywnie uzasadnionej,<sup>3</sup> lecz również, a może przede wszystkim dokonała głębokich przemian ustrojowych w dziedzinie przystosowania państwa do ewentualnej obrony wojennej. Zagadnienie to, zwłaszcza w położeniu politycznym i geograficznym Polski, posiada szczególną doniosłość. Ustroje totalne wschodniego i zachodniego sąsiada przypominają w swej ideologii i założeniach ustrojowych obozy wojenne, nastawione ekspansywnie nie tylko w okresie wojny, lecz również w okresie pokoju. Ekspansji ich koncepcyj ustrojowych przeciwstawić należało jasną i prostą polską koncepcję ustrojową, którą pomieszczono w nowej konstytucji.

Koncepcja ta unitarna w zakresie genezy i organizacji władzy realizuje postulat ustrojowej koncentracji wszystkich sił państwa,

<sup>1</sup> Peretiakowicz: Polska deklaracja konstytucyjna 1935. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny IV/1936.

<sup>2</sup> Deryng: Le Problème de l'Equilibre entre le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif et la Nouvelle Constitution Polonaise. Themis Polska X/1937.

<sup>3</sup> Artykuł 2 konstytucji ustala odpowiedzialność Prezydenta Rzeczypospolitej wobec Boga i historii za losy państwa. Ustalenie to ma znaczenie nie tylko w zakresie określenia odpowiedzialności, jest to równocześnie forma prawniczego sformułowania stanowiska konstytucji w zakresie teorii uzasadnienia władzy. Nowa konstytucja poniechała w ten sposób liberalnych teorii szukających początku władzy w woli zbiorowej jednostek. Por. Jaworski: Projekt konstytucji, Kraków 1938; Peretiakowicz: Studia prawnicze, Poznań 1938; Car: Na drodze ku nowej konstytucji, Warszawa 1934.

harmonijnego współdziałania wszystkich naczelnych organów celem zapewnienia państwu tym skuteczniejszej obrony.<sup>4</sup>

Element walki i organizacji siły wysuwa konstytucja już w pierwszym swym artykule, stwierdzając, że państwo polskie zostało wskrzeszone walką i ofiarą najlepszych swych synów oraz że każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmocnić siłę i powagę państwa.

Z punktu widzenia prawnego konstytucja wyjaśnia tym samym jasno i niedwuznacznie problem genezy państwa jako faktycznej organizacji siły, oczywiście w najszerszym tego słowa znaczeniu, siły psychicznej i dynamicznej woli narodu oraz siły zbrojnej zdolnej do zapewnienia warunków bytu państwa. Państwo, którego geneza,<sup>5</sup> zgodnie zresztą z panującą teorią, tkwi nie w układach międzynarodowych, ale w faktycznym zorganizowaniu władzy suwerennej i siły obronnej, na tych właśnie elementach opierać musi przede wszystkim swe dalsze istnienie.<sup>6</sup> Konstytucja organizując prawny byt państwa musi z natury rzeczy wysuwać w ustroju na plan pierwszy te właśnie elementy: element władzy i element siły ekspansywnej i obronnej. Element władzy, sprowadzony do pojęć konkretnych, prostych i w symbolice życia zbiorowego jasnych, skupia się w osobie Prezydenta, element siły ekspansywnej i obronnej, społecznie twórczej, aż do granic unicestwienia jednostki na rzecz dobra zbiorowości w okresie wysiłku wojennego,<sup>7</sup> wyraża się w or-

<sup>4</sup> Matzner B.: Zwiechrznięctwo Prezydenta Rzeczypospolitej nad Siłami Zbrojnymi. *Polaka Zbrojna* nr 135 z r. 1936 w następujący sposób ocenia konstytucję kwietniową: Opracowana w myśl wskazań Wielkiego Marszałka, konstytucja ta nie powtórzyła błędów swej poprzedniczki. W zakresie Sił Zbrojnych państwa ani nie pominęła zagadnień najważniejszych, ani nie wprowadziła postanowień negatywnych, krepujących prawidłową współpracę czynników powołanych do obrony państwa.

<sup>5</sup> Bereżowski C.: Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów, 1934; Komarnicki W.: Geneza terytorium państwowego Polski ze stanowiska prawa narodów, *Rocz. Prawa Wil.*, 1925; Kumaniecki K.: Odbudowa państwowości polskiej, najważniejsze dokumenty 1912—1924, Warszawa—Kraków, 1924.

<sup>6</sup> Również konstytucja marcowa podkreślała element walki zbrojnej jako istotną przyczynę odzyskania niepodległości „wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości poświęcały”. Jednakże konstytucja ta w organizacji ustroju państwa, idąc za tradycjami parlamentarnymi, nie wyznaczała Siłom Zbrojnym stanowiska odrębnej władzy.

<sup>7</sup> Art. 3 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 r. o służbie wojskowej oficerów postanawia: „Oficer jest żołnierzem-obywatelem, na którym spoczywa szczególnie obowiązek bronięcia Ojczyzny i gotowość oddania każdej chwili życia w jej służbie. Powinien on służyć za wzór miłości Ojczyzny i honoru, pełnić zawsze wiernie, ideowo i sumiennie służbę dla państwa, być sprawiedliwym i dbałym dowódcą, opiekunem i wychowawcą, posłusznym i oddanym podwładnym, szczerym i dobrym kolegą”.

ganizacji Sił Zbrojnych, która to organizacja sprowadzona znowu do pojęć konkretnych, prostych i w symbolice życia zbiorowego jasnych skupia się w osobie Naczelnego Wodza.

Wyrazem tych założeń konstytucji w ustaleniu stanowiska ustrojowego Sił Zbrojnych jest art. 1 rządowego projektu ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym, wniesionego obecnie pod obrady Sejmu. Artykuł ten mówi:

„Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Rzeczypospolitej, są obroną i ostoją niepodległości i wolności oraz szkołą wychowania żołnierskiego i obywatelskiego”.

„Wskreszone niezłomną wolą Wodza Narodu, Pierwszego Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego, oraz wysiłkiem i ofiarą najlepszych synów Ojczyzny mają wcielać w życie jego wskazania i cnoty rycerskie”.

„Siły Zbrojne po wsze czasy pozostawać będą pod szczególną opieką Narodu i Państwa”.<sup>8</sup>

Owe problemy organizacji władzy i siły obronnej jako zagadnienia pierwsze polskiej koncepcji ustrojowej wyrażają się w tych normach konstytucyjnych, które przekształcają całość ustroju w kierunku jego maksymalnego usprawnienia na wypadek wojny.

Mianowanie i zwalnianie naczelnego wodza i generalnego inspektora Sił Zbrojnych należy wedle art. 13 konstytucji do prerogatyw Prezydenta, będącego zwierzchnikiem Sił Zbrojnych wedle art. 12 konstytucji, jest więc aktem nieuwarunkowanym kontrasygnaturą ministerialną. Geneza tej nominacji ma w ten sposób swe uzasadnienie autorytatywne, niezwiązane z liberalną koncepcją władzy, co zgodne jest znowu z przyjętą przez konstytucję postawą zasadniczą.

W wyniku wyżej zaznaczonych założeń polskiej koncepcji ustrojowej należy odróżnić ustrój państwa w okresie pokoju i w czasie wojny.

Wedle art. 79 konstytucji w okresie trwania stanu wojennego następuje, można by się tak wyrazić, daleko idąca koncentracja ustroju.

<sup>8</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kad. IV, ses. zwyczaj. r. 1937. Rządowy projekt ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym (uchwała Rady Ministrów z dnia 7 XII 1937, druk nr 600). Art. 1 tego projektu ustawy rozwija treść art. 1 wyżej cytowanego dekretu o służbie wojskowej oficerów.

<sup>9</sup> Słusznie stwierdza prof. Komarnicki, że uwolnienie nominacji i odwołania generalnego inspektora i naczelnego wodza od kontrasygnaty ministerialnej oznacza nie tylko wzmocnienie władzy Prezydenta w tym zakresie, ale także emancypację władzy wojskowej spod wpływu rządu. Komarnicki W.: Ustrój państwowy Polski współczesnej. Wilno, 1937, str. 243.

Prezydent zyskuje prawo dekretowania w całym zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany konstytucji. Prawo to nie zależy od tego, czy trwa kadencja Sejmu i Senatu, czy też Sejm i Senat są rozwiązane, dalej prawo to oparte o wyraźny przepis konstytucji oczywiście nie jest uzależnione od wydania lub niewydania ustawy o pełnomocnictwach. Wreszcie owo prawo dekretowania nie podlega ograniczeniom z art. 55 konstytucji, a więc może dotyczyć zarówno zmiany ordynacji wyborczej, budżetu, podatków i systemu monetarnego jak i zaciągania pożyczek oraz obciążania majątku państwowego.

Z punktu widzenia celu, jakiemu ma służyć to uprawnienie konstytucyjne można jedynie wysuwać postulat, aby dekrety te, o charakterze dekretów z konieczności wojennej, wiązały się z wojennymi potrzebami państwa. Oczywiście jednak konstytucja pozostawia ocenę tej sprawy całkowicie Prezydentowi. Wylania się jeszcze problem, czy dekrety z art. 78 konstytucji mogą być wydawane tylko na wniosek Rady Ministrów, tak jak dekrety z art. 55, czy też podobnie jak dekrety organizacyjne z art. 56 nie wymagają formalnie tego rodzaju wniosku. Raczej przyjąć wypada, że prawo wydawania dekretów w czasie wojny nie jest ograniczone wnioskiem Rady Ministrów, gdyż zastrzeżenia takiego nie ma w art. 79.

Ponadto przysługuje Prezydentowi prawo przedłużenia kadencji Sejmu i Senatu, to znaczy, że kadencja ta nie przedłuża się automatycznie z mocy przepisu konstytucji, lecz zależy od uznania Prezydenta, czy zechce kadencję przedłużyć, czy też zarządzić wybory. Oczywiście przeprowadzanie wyborów w czasie wojny jest mało prawdopodobne, raczej możliwe jest niezwoływanie izb i posługiwanie się prawem dekretowania w razie, gdyby skład izb był tego rodzaju, że wymagałby ponownych wyborów.

Wreszcie konstytucja pozostawia Prezydentowi pełną swobodę stosownie do potrzeb obrony państwa, zwoływania, odraczania i zamykania sesji izb ustawodawczych, a także powoływania, Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie dla rozstrzygania spraw wchodzących w ich zakres działania. Konstytucja zastrzega jedynie, że ów zmniejszony skład ma być wyłonionym przez izby, a więc że ma on pochodzić z wyboru izb, a nie np. z nominacji Prezydenta, przy czym jednak określenie norm, na zasadzie których miałyby być wyłonionym ów zmniejszony skład jak i zakreślenie kompetencji tego zmniejszonego składu należałoby do Prezydenta.

Poza tym jedną z najważniejszych kompetencji przysługujących Prezydentowi na wypadek wojny, jest prawo wyznaczenia aktem będącym jego prerogatywą (art. 13 konstytucji) swego następcy na wypadek opróżnienia się urzędu Prezydenta przed za-

warciem pokoju. Art. 24 konstytucji postanawia równocześnie, że na wypadek wojny okres urzędowania Prezydenta przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju.

Nowa konstytucja wykorzystała tutaj doświadczenia ustrojowe wielkiej wojny, przewidując z góry normy przekształcające urząd dla celów wojennych, to, co w razie braku takich norm miało być się musiało bądź *via facti*, bądź na zasadzie uchwał ciał ustawodawczych mniej lub bardziej zgodnych z konstytucją. Proces dostosowywania działalności parlamentu jak i składu oraz kompetencji rządu obserwowaliśmy niemal u wszystkich państw wojujących.<sup>10</sup>

Na tle tego rodzaju konstrukcji ustroju wprowadzonego nową konstytucją, stanowisko Sił Zbrojnych oraz osoby przewidzianej na naczelnego wodza zarysowuje z całą wyrazistością i doniosłością elementu gwarantującego niezawisły byt państwa. Jeżeli uwzględnimy ponadto warunki współczesnej<sup>11</sup> wojny jako olbrzymiego wy-

<sup>10</sup> Patrz: Stachiewicz W.: Organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych w czasie wojny. Bellona, r. 1924, t. XIV, str. 225—241. Autor przeprowadza głęboką analizę przemian ustrojowych we Francji w czasie wojny światowej, a w szczególności bada zagadnienie stosunku naczelnego dowództwa do rządu oraz zakres obowiązków i prac rządu. Na str. 234 czytamy: W listopadzie 1917 szefostwo rządu i tekę ministra wojny obejmuje Clemenceau. W celu nadania jednolitego kierownictwa pracom poszczególnych ministrów stwarza on od razu podsekretariat stanu Prezydium Rady Ministrów który w myśl właściwego dekretu ma na celu — „koordynowanie zarządzeń, których wymaga kierownictwo wojny, które dotyczą różnych ministrów”. Zadaniem tego podsekretarza stanu było zarazem koordynowanie z ramienia prezesa Rady Ministrów i ministra wojny, pracy 4 podsekretariatów stanu, na które podzielono ministerium wojny. W ten sposób powstaje — powiedziawszy wojskowo — sztab prezesa Rady Ministrów. Jednolite kierownictwo i koordynowanie prac poszczególnych ministeriów, które rozrosły się do olbrzymich rozmiarów, gdyż obejmowały całokształt życia narodu, było — jak już powiedziałem — koniecznym głównie w dziedzinie gospodarczej, gdzie zwiększone potrzeby przy zmniejszonej produkcji wymagały coraz większej oszczędności oraz jak najsprężystszej organizacji pracy. Por. także Dąbrowski S.: Zagadnienie obrony narodowej w wojnie nowoczesnej. Organizacja rządu i naczelnego dowództwa, Poznań, 1925.

<sup>11</sup> Stachiewicz W.: Pokojowa organizacja rządu i naczelnych władz wojskowych z punktu widzenia przygotowania do wojny. Bellona, x. 1924, t. XV, str. 1—9: „Z drugiej strony wiemy wszyscy, jakie olbrzymie zmiany, w życiu wszystkich narodów prowadzących wojnę wywołała mobilizacja w 1914 r., pomimo że we wszystkich krajach była ona przeprowadzona pod kątem widzenia krótkiej wojny, a więc dotyczyła właściwie wojska. Nie ogarniała ona tych dziedzin, które później zostały wciągnięte do udziału w wojnie. W przyszłej wojnie, jeżeli będziemy chcieli rzeczywiście wydobyć maksimum sił narodu, w celu obrony zagrożonego bytu, wszystkie te dziedziny będą musiały być zmobilizowane jednocześnie z wojskiem. Wyobraźmy sobie, jak w tych warunkach będzie wyglądała mobilizacja... Wystawmy sobie powołanie rezerwistów, rekwizycję zwierząt pociągowych i wszelkiego rodzaju środków transportowych, prawie zupełnie wstrzymanie dla cywilnej ludności ruchu kolejowego, pocztowego i telegraficz-

siłku narodu we wszystkich dziedzinach, wysiłku, który, aby był skutecznym, musi być dokładnie w czasie pokoju przygotowanym, zrozumieliśmy się staję stanowisko Sił Zbrojnych w nowym ustroju.

Obok tych najogólniejszych założeń i norm konstytucji kwietniowej, należy uwzględnić także praktykę i polskie prawo zwyczajowe, które realizując postulaty w zakresie obrony państwa, zaczęło się formować od samego początku powstania państwa. Obecnie korzystając z norm szczegółowych określających konstytucyjne stanowisko Sił Zbrojnych jak również korzystając z szerokich ram konstytucji, umożliwiającej Prezydentowi harmonizowanie, a więc określanie wzajemnego stosunku naczelnych władz od siebie, praktyka idzie wyraźnie w kierunku prawno-zwyczajowego ustalenia i uznania szczególnego stanowiska generalnego inspektora Sił Zbrojnych jako osoby obciążonej bezpośrednią odpowiedzialnością za gotowość obronną państwa.

Jednym z przejawów tej praktyki<sup>12</sup> świadczącej o ustalaniu się zwyczaju i konstytucyjnego prawa zwyczajowego jest pismo prezesa Rady Ministrów gen. Sławoj-Składkowskiego w sprawie stosunku prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz organów im podległych do Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych Marszałka Śmigłego-Rydza.<sup>13</sup>

nego, wstrzymanie przemysłowej produkcji pokojowej i przejście jej na wojenną, położenie ręki przez rząd na wszystkich zasobach kraju, które mogą mieć znaczenie dla wojny. Dodajmy do tego rozpoczęcie działań wojennych, napady lotnictwa nieprzyjacielskiego, z którymi bezwzględnie trzeba się liczyć od pierwszych godzin po wypowiedzeniu wojny, a będziemy mieli obraz przyszłej mobilizacji. Wynika z tego jasno, że — jeżeli nas to nagle urwanie pokojowego życia nie ma zaskoczyć i wytrącić nam z rąk momentu inicjatywy w stosunku do nieprzyjaciela, to musimy mobilizację wszystkiego, co tylko będzie brało udział w wojnie, przewidzieć i przygotować w najdrobniejszych szczegółach. Z chwilą wybuchu wojny nie będzie czasu na konferencje, komisje i dyskusje". Por. także Różycki T.: Państwo totalne i wojna totalna. Warszawa, 1937. Ludendorff: Der totale Krieg. Monachium, 1935. Ludovici: Totale Landesverteidigung. Berlin, 1935. Duch K.: Świadczenia wojenne. Bellona, 1924, t. XIV, str. 261—270, t. XV, str. 27—38. Beutler: Wehrmacht und Wehrwirtschaft als Teil der Wehrkraft eines Volkes. Mil.-wiss. Rundschau Nr. 4, 1936.

<sup>12</sup> O praktyce tej świadczy również forma przedstawienia się prezesa Rady Ministrów gen. Sławoj-Składkowskiego na posiedzeniu Sejmu dnia 4 czerwca 1936 r. (Spraw. sten. XXVI/6): „Mam zaszczyt przedstawić się Wysokiej Izbie: z rozkazu Prezydenta Rzeczypospolitej i gen. Śmigłego zostałem premierem”.

<sup>13</sup> Pismo prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1936: „Zgodnie z wolą Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego zarządzani, co następuje: Generał Rydz-Śmigły, wyznaczony przez Marszałka Piłsudskiego jako pierwszy obrońca ojczyzny, pierwszy współpracownik Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w rządzeniu państwem, ma być uważany i szanowany jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcyjona-

Normy każdej konstytucji pisanej, o więc konstytucji sztywnej, muszą zawsze posiadać dostateczną giętkość, aby życie i zwyczaj konstytucyjny mogły je wypełnić żywą treścią. Nowa konstytucja polska w swych zwłaszcza dziesięciu pierwszych artykułach ujmując głęboko i w sposób zasadniczy podstawę ustroju państwa polskiego, daje duże możliwości ustalania praktyki konstytucyjnej, a więc konwenansów politycznych, a nawet tworzenia konstytucyjnego prawa zwyczajowego. Oczywiście prawo to narasta powoli, tworzy się niepostrzeżenie. Fala życia, dynamika dnia codziennego, codziennego trudu w budowie polskiej rzeczywistości państwowej ustalają niechybnie kierunek konstytucyjnego rozwoju. Procesy prawotwórcze w dziedzinie zwyczaju konstytucyjnego przenikają świadomość ogółu, zyskują ów prawny *communis consensus*, nabierają powagi prawa i niewzruszonego autorytetu tak, że wszelkie ustalenia formalne stają się zbędne. Prawo zwyczajowe ma tę niewątpliwą wyższość nad wszelkim prawem stanowionym, choćby prawem otoczonym najdalej idącymi rygorami warunkującymi zmianę, że prawo to wynika zawsze z potrzeb i warunków życia jednostek, narodów i państw oraz, że jest zawsze najbliższe i najbardziej zgodne z zasadą organizacyjną danej społeczności. Owa zasada organizacyjna państwa polskiego wynika z logiką konieczności z tragedii narodu pozbawionego już raz w historii przemocą zbrojną własnej formy państwowej, narodu nie dysponującego geograficznie zamkniętymi granicami.

Nie należy sądzić, aby konstytucja państwa, konstytucja pisana, otoczona sankcją normy niewzruszonej, nie ulegała zmianom. Prawo w ujęciu statycznym jest abstrakcją często oderwaną od zmiennych warunków i potrzeb życia, prawo w stosowaniu, w swej dynamice, ulega ciągłym choć niedostrzegalnym częstokroć przeobrażeniom. Przemiany te obserwować skutecznie możemy dopiero z perspektywy pewnego czasu. Wymownym przykładem tych zwyczajowych przemian są nieledwie wszystkie konstytucje, które for-

riusze państwowi z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać mu winni objawy honoru i posłuszeństwa". Do powyższego pisma agencja Iskra (cytuję wedle Komarnickiego: *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, str. 243) pomieściła w komentarzu, co następuje: *W* treści swej zarządzenie prezesa Rady Ministrów nie zawiera żadnego *novum*. Szczególne warunki geopolityczne Polski, jak również doświadczenia historyczne wskazują narodowi wyteżoną czujność i przeczorność w dziedzinie obronności kraju oraz psychicznej i materialnej gotowości bojowej jego obywateli. Stąd też mąż, sprawujący pieczę i władzę nad kompleksem sił i środków, mających na celu utrzymanie całości i nienaruszalności Rzeczypospolitej, zajmuje w oczach całego narodu szczególne stanowisko. Ta tradycja, biorąca swój początek od pierwszego i zwycięskiego wodza naczelnego w odrodzonym państwie, marszałka Piłsudskiego, ma być zgodnie z jego wolą i wyciuciem jej potrzeby w narodzie kontynuowana.

malnym nie ulegając zmianom zapewniają państwom ustrój zgodny z każdorazowymi warunkami i potrzebami. Ustroju państwa nie podobna zamknąć wyłącznie w sztywnych normach konstytucji. Dla jego budowy należy wnikać w najgłębsze założenia konstytucji oraz bytu narodu i państwa. Ustrój ten opiera się równo na pisanych normach konstytucyjnych jak i na zgodnych z podstawą tych norm konwenansach politycznych i normach prawa zwyczajowego.

## II

Artykuł 3 konstytucji wyraźnie wymienia Siły Zbrojne pomiędzy organami państwa pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta. Jak z zestawienia art. 3 z art. 11 konstytucji wynika, organa wymienione w art. 3, to jest Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne i Kontrola Państwowa mają charakter naczelnych organów państwowych,<sup>15</sup> których działania harmonizuje Prezydent jako czynnik w państwie nadrzędny.

Skoro organa te pozostają wprost pod zwierzchnictwem Prezydenta, a działania ich mają być przez Prezydenta harmonizowane, to wynika stąd, że są to organa od siebie niezależne, zorganizowane na zasadzie podziału kompetencji, organa, które realizując szeroko pojęte cele państwa wstąpiły w nowym ustroju w miejsce tradycyjnego trójpodziału władz. Ponieważ są to organa naczelne, wszystkie na równi pozostające pod zwierzchnictwem Prezydenta piastującego władzę suwerenną państwa, stąd nie byłoby możliwe z samej kolejności wyliczenia ustalać ich ważności czy też pierwszeństwa. Ważność ta i pierwszeństwo wynikać mogą jedynie z zadań cięższych na tych organach.

Ustalenie, iż wedle nowej konstytucji Siły Zbrojne mają charakter jednego z naczelnych organów państwa, powoduje daleko idące konsekwencje w ustroju państwowym, który w tym punkcie znowu wyraźnie odcina się od ustrojów parlamentarnych.

Ustrój parlamentarny przeprowadza mniej lub bardziej skutecznie zasadę uzależnienia rządu od woli parlamentu. Stąd wszel-

<sup>14</sup> Starzewski M.: Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej. *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne* XXX, str. 225: „Uwagi nad zakresem i treścią „zwierzchnictwa sił zbrojnych” Prezydenta Rzeczypospolitej można zamknąć stwierdzeniem, że ten atrybut władzy Prezydenta uzupełnia znamienymi rysami charakter konstytucyjnego jego stanowiska, wyłaniający się z całokształtu przepisów nowej naszej ustawy zasadniczej”. W tymże artykule autor przeprowadza wnikliwą i subtelną analizę pojęcia Sił Zbrojnych.

<sup>15</sup> Komarnicki W.: Ustrój państwowy Polski współczesnej, str. 339 i 340.

kie organa czy instytucje państwowe podległe rządowi są uzależnione pośrednio od kierunku polityki parlamentu. Ponieważ dalej ustrój parlamentarny ogranicza się do przyjęcia zasady podziału na władzę sądową, wykonawczą i ustawodawczą, stąd nie ma w tym ustroju miejsca na inne naczelne organa władzy. Siły Zbrojne w tym systemie, jako organ najściślej wykonawczy, podlegają kompetencji ministra wojny, który bierze za nie odpowiedzialność przed parlamentem.<sup>16</sup> Już konstytucja 3 maja ustalając zasadę rządów parlamentarnych, wprowadzając instytucję kontrasygnatury aktów urzędowych króla oraz instytucję odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej rządu przed parlamentem przewidywała ministra wojny jako członka Straży praw. Konstytucja ta poświęciła osobny rozdział sile zbrojnej narodowej, doceniając w pełni jej znaczenie dla państwa, zgodnie jednak z zasadą ustroju parlamentarnego podporządkowała ją ściśle i wyłącznie władzy wykonawczej. Oto co mówi w tej sprawie rozdział XI konstytucji majowej:

„Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych. Wojsko nic innego nie jest, tylko wyciągnięta siła obronna i porządna z ogólnej siły narodu. Naród winien wojsku swemu nagrodę i poważanie za to, iż się poświęca jedynie dla jego obrony. Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejszą tarczą. Aby przeznaczenia tego dopełniło niemylnie, powinno zostawać ciągle pod posuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do opisów prawa, powinno wykonać przysięgę na wierność na-

<sup>16</sup> Dąbrowski J.: Organizacja naczelných władz wojskowych a ustroj Rzeczypospolitej, Bellona 1924, t. XV, str. 308 i następné. Autor pisze o ustroju naczelných władz wojskowych na tle konstytucji marcowej w sposób następujący: „Polska jest republiką o konstytucji nie tylko bardzo demokratycznej ale i niezmiernie daleko idącej w kierunku zawarowania reprezentacji parlamentarnej kontroli nad władzami wykonawczymi, których prerogatywy zostały niezmiernie szczupłymi granicami zakreślone. W związku z tym ogólnym duchem naszej konstytucji z marca 1921 r. pozostaje tej oczywiście i uregulowanie sprawy władzy nad wojskiem... Z powyższego ujęcia kwestii przez naszą konstytucję wynikają dwie konsekwencje: pierwszą z nich, praktyczną, jest fakt koniecznej harmonii i zaufania pomiędzy ministrem spraw wojskowych a naczelnym wodzem; drugą zasadniczej natury konsekwencją tych postanowień naszej konstytucji jest bezwzględne podporządkowanie naczelnego wodza ministrowi spraw wojskowych. Minister jest odpowiedzialny przed Sejmem za działanie naczelnego wodza; nie ma zaś odpowiedzialności za to, nad czym nie ma władzy. Pod tym względem nie pozostawia żadnej wątpliwości art. 45 konstytucji orzekający, iż Prezydent Rzeczypospolitej... „na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach. Każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem”.

rodowi i królowi i na obronę konstytucji narodowej. Użytem być więc wojsko narodowe może na ogólną kraju obronę, na strzeżenie fortec i granic, lub na pomoc prawu, gdyby kto egzekucji jego nie był posłusznym".

Konstytucja marcowa jeszcze dalej szła w uzależnieniu dowództwa sił zbrojnych od parlamentu. Prezydent Rzeczypospolitej sprawując wedle art. 43 konstytucji władzę wykonawczą był zarazem wedle art. 46 najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, nie mógł jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Naczelnego wodza sił zbrojnych państwa mianować miał Prezydent na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez ministra spraw wojskowych, który też był odpowiedzialny przez Sejmem za akty związane z dowództwem w czasie wojny jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego.<sup>18</sup> W tej formie konstytucja marcowa usiłowała uzależnić naczelne dowództwo od woli Sejmu. Trudności wynikające z tego rodzaju uzależnienia operacji wojennych od parlamentu wystąpić mogą w całej jaskrawości dopiero w czasie wojny.<sup>19</sup>

Oczywiście wpływ Prezydenta na nominację naczelnego wodza był wedle tekstu konstytucji marcowej raczej natury formalnej względnie ograniczał się do prawa odmówienia nominacji osoby zdaniem Prezydenta nieodpowiedniej. Gorzej byłoby w razie ządania przez Sejm w czasie wojny odwołania naczelnego wodza, obowiązki konstytucyjne Prezydenta mogłyby łatwo popaść w kolizję z koniecznością chronienia naczelnego wodza przed niepowołaną kryty-

<sup>17</sup> Handelsman: Konstytucje polskie 1791—1921. Warszawa, 1922. O konstytucji 3 maja Starzyński: Konstytucja 3 maja. Lwów, 1892.

<sup>18</sup> Sikorski W.: Podstawy organizacji naczelných władz wojskowych w Polsce. Bellona, 1923, t. XII, str. 121. Warszawa, 1923. Autor w następujący sposób naświetlił przepisy konstytucji marcowej: „Odpowiedzialność ta w czasie pokoju rozłożyć się musi w znaczeniu parlamentarnym na wszystkich członków rządu, w znaczeniu zaś rzeczowym na najbliższych współpracowników ministra spraw wojskowych. Podczas wojny życie rozstrzygnie kwestię odpowiedzialności za jej losy — obciążając nią naczelnego wodza i uzależniając od jego woli prace, projektowane w kraju dla potrzeb frontu, a więc wprost przeciwnie od postanowień konstytucji. Jest bowiem rzeczą nie do pomyślenia, aby minister mógł przyjmować odpowiedzialność za bieg operacji na froncie. Byłoby to równie szkodliwe ostateczność — jak dyktatura polityczna Ludendorfa w Niemczech podczas ostatniej wojny, która, wyłączając właściwą rolę dyplomatów, uniemożliwiła Niemcom zakończenie wojny w korzystniejszym dla nich momencie i spowodowała ich zramotną, niebywałą w historii klęskę.

<sup>19</sup> Kutrzeba T.: Prawnopaństwowe stanowisko wodza naczelnego. Bellona, 1924, t. XIII, str. 5: „Bodaj, że najbardziej jaskrawym przykładem nieustalonych kompetencyj wodza i ministra były stosunki greckie, które po przegranej kampanii w Małej Azji, w zimie 1922 r., doprowadziły do znanych nam sądów doraźnych nad szeregiem wybitnych dowódców.

ką. Nowa konstytucja ustalając zasadę, iż Siły Zbrojne są jednym z naczelnych organów władzy państwowej, konsekwentnie uniezależnia ich organizację od woli i decyzji innych organów, a więc czy to Rządu, czy to Sejmu i Senatu i znajduje w ten sposób właściwe rozwiązanie problemu.

Prezydent Rzeczypospolitej jako zwierzchnik Sił Zbrojnych może na wypadek wojny mianować naczelnego wodza, przy czym akt ten stanowi jego prerogatywę (art. 13 konstytucji). Nowa konstytucja nie ustala wprawdzie obowiązku takiej nominacji, ale biorąc pod uwagę tak technikę jak i rozmiary współczesnej wojny jak i ogrom kompetencji związanych z urzędem Prezydenta nie wydaje się prawdopodobnym, aby Prezydent chciał i mógł osobiście sprawować naczelne dowództwo.<sup>20</sup>

W razie mianowania naczelnego wodza prawo dysponowania Siłami Zbrojnymi przechodzi na niego, przy czym jest on jednak odpowiedzialny przed Prezydentem za akty związane z naczelnym dowództwem (art. 63). W ten sposób naczelnym wodzą pełniącą odpowiedzialną rolę<sup>21</sup> nie potrzebuje się troszczyć o względy polityki wewnętrznej w państwie. System przyjęty w zakresie uzależnienia Sił Zbrojnych wprost od głowy państwa, a nie od parlamentu jest słusznym nawrotem do wzorów monarchicznych. Systemowi parlamentarnemu przeciwstawia się system organizacyjny przedwojennej Rzeszy niemieckiej.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Starzewski M.: Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne* XXX, str. 221: „Władza Prezydenta w stosunku do siły zbrojnej nie doznaje uszczuplenia automatycznie już na skutek wybuchu wojny. Prezydent posiada konstytucyjną możliwość osobistego stanięcia na czele walczących wojsk i kierowania ich akcją. Jest to jednakowoż tylko możliwość otwarta przez konstytucję, raczej teoretyczna, do której urzeczywistnienia konstytucja bynajmniej nie dąży, przeciwnie nawet, którą praktycznie jak gdyby stara się odsunąć. Dlatego mianowicie, że wymaganie kontrasygnaty ciąży także na aktach Prezydenta wydawanych ewentualnie w charakterze naczelnego wodza”.

<sup>21</sup> Pétain (maréchal): *Defense nationale et commandement unique*. *Revue des Deux Mondes*, 1 mai 1936.

<sup>22</sup> Dąbrowski S.: *Zagadnienie obrony narodowej w wojnie społecznej*, str. 146, Niemcy, Armia: „Działania wojenne na lądzie i ich przygotowanie, a więc cały zakres operacyjny w czasie wojny i pokoju, był powierzony z ramienia cesarza szefowi sztabu generalnego. Jego władza w czasie wojny rozciągała się jedynie na obszar operacyjny, na armię walczącą na froncie. Dowództwo nad wojskiem poza frontem, wewnątrz kraju, w zastępstwie cesarza sprawowali generalowie zupełnie samodzielnie, otrzymując rozkazy wprost od naczelnego wodza. Administracja wojskowa była oddzielona od dowództwa. Sztab generalny nie podlegał w czasie pokoju ministerstwu wojny, które stanowiło samodzielną i równorzędną w zakresie administracyjnym władzę. Minister wojny stał nie na czele wojska, jak właśnie było w zachodnich państwach demokratycznych o ustroju parlamentarnym, lecz na czele wojskowej administracji. Wła-

Wyrazem wreszcie pełnego uniezależnienia Sił Zbrojnych od jakichkolwiek innych organów władzy, a zwłaszcza parlamentu, jest postanowienie art. 62 konstytucji, który mówi, że do Prezydenta należy zarządzenie corocznego poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu. Praktyka konstytucyjna polska ustaliła, że zezwalanie na coroczny pobór rekruta było kwestią stojącą poza sporami politycznymi<sup>23</sup> i w tej najostrzejszej formie nie wyrażano Rządowi votum nieufności.

Art. 5 konstytucji marcowej postanawiał: „Ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwolenia na coroczny pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej”. Norma ta, będąca anachronizmem w swej treści, pozostała jako przeżytek formalny z tych czasów, gdy monarcha posługując się zależną wyłącznie od siebie siłą zbrojną mógł z pogwałceniem prawa wprowadzić absolutum dominium. Odmowa wojska i pieniędzy mogły być najskuteczniejszymi argumentami w walce z koroną. Z chwilą jednak ustalenia zasady odpowiedzialności parlamentarnej ministrów, ważkie te argumenty, godzące jednak w byt państwa, straciły nawet we współczesnych ustrojach parlamentarnych na praktycznym znaczeniu.

Natomiast zmiana<sup>24</sup> kontyngentu rekruta wymaga wedle nowej konstytucji aktu ustawodawczego, co jest zrozumiałe choćby ze względu na budżet i związane z tym wydatki.

Wreszcie wyrazem pełnego uniezależnienia Sił Zbrojnych jako odrębnego naczelnego organu państwa jest postanowienie art. 63, że do Prezydenta należy wydawanie dekretów w zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, a w szczególności określenie dekretem organizacji naczelnych władz wojskowych, przy czym art. 56 wyłącza możliwość normowania tych spraw przy pomocy ustaw.

Na podstawie tegoż artykułu Prezydent Rzeczypospolitej dekretem z dnia 9 maja 1936 r. unormował sprawowanie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi oraz organizację naczelnych władz

ściwie byli to ministrowie 4 największych państw Rzeszy... Gdy szef sztabu odpowiedzialnym był tylko przed cesarzem, minister wojny otrzymywał z jednej strony rozkazy wprost od cesarza bez kontrasygnaty kanclerza, z drugiej zarządzenia i dyrektywy od kanclerza Rzeszy i rządu własnego. Zatem w zasadzie główna kwatera mogła i powinna była współdziałać za pośrednictwem cesarza. W rzeczywistości to współdziałanie sztabu generalnego i ministerstwa wojny, wobec ich równorzędności, operać się mogło jedynie na wzajemnym porozumieniu”.

<sup>23</sup> Komarnicki: Ustrój państwowy Polski współczesnej, str. 241: „Wszystkie sejmy od czasu wskrzeszenia Polski wykazały pod tym względem wielką ofiarność patriotyczną”.

<sup>24</sup> Ibid., 340; autor wyraża pogląd, że tylko zwiększenie kontyngentu wymaga aktu ustawodawczego.

wojskowych w czasie pokoju. Wedle art. 1 tego dekretu zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi sprawuje w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej przez generalnego inspektora Sił Zbrojnych oraz ministra spraw wojskowych.

Wedle art. 4 generalny inspektor Sił Zbrojnych jest generałem przewidzianym na naczelnego wodza. Z punktu widzenia tych właśnie funkcji normuje dekret kompetencje generalnego inspektora (art. 5 dekretu). W szczególności do jego zakresu działania należy stawianie Rządowi postulatów w dziedzinie obrony państwa, stawianie ministrowi spraw wojskowych wiązań postulatów co do obsady niektórych stanowisk w armii, dawanie ministrowi spraw wojskowych dyrektyw w zakresie jego prac związanych z przygotowaniem Sił Zbrojnych do zadań wojennych oraz przygotowanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych jak również kontrola w dziedzinie wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowania wojennego Sił Zbrojnych.

Dekret zapewnia w ten sposób generalnemu inspektorowi stanowisko nie tylko w pełni niezależne w stosunku do władzy wykonawczej, lecz owszem podporządkowuje w znacznym zakresie ministra spraw wojskowych wiążącym postulatom i dyrektywom generalnego inspektora.<sup>25</sup> W ten sposób minister spraw wojskowych zapewnia łączność pomiędzy pracami generalnego inspektora i działalnością Rządu. Art. 6 omawianego dekretu wyraźnie stwierdza w § 1 p. d, że minister spraw wojskowych reprezentuje w Rządzie sprawy obrony państwa oraz wedle dyrektyw generalnego inspektora Sił Zbrojnych referuje jego wnioski. W ten sposób dekret zgodnie z założeniami zawartymi w konstytucji zapewnia osobie przewidzianej na naczelnego wodza niezależność od Rządu oraz od ewentualnych wpływów politycznych parlamentu, przy równoczesnym zagwarantowaniu pełnego współdziałania Sił Zbrojnych i Rządu w dziedzinie obrony państwa.

Tak więc Sejm stosownie do art. 29 konstytucji w wykonaniu prawa kontroli parlamentarnej nad działalnością Rządu może pociągnąć do odpowiedzialności parlamentarnej czy to konstytucyjnej

<sup>25</sup> Chamski G.: Nowa organizacja naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju. Wojskowy Przegląd Prawniczy X, zes. 1, str. 50: Na pierwszy rzut oka uderza zasadnicza różnica w stosunku do obowiązujących dotąd przepisów. Generalny inspektor SU Zbrojnych nie jest już odtąd stałym zastępcą ministra spraw wojskowych, a przeciwnie, art. 5 § 2 dekretu wyposażył go w atrybuty władzy, które faktycznie stawiają go na stanowisku nadrzędnym w stosunku do ministra spraw wojskowych. Ta przewaga nad ministrem spraw wojskowych jest logiczną koniecznością wypływającą z faktu, że ten, kto w czasie wojny będzie odpowiedzialny za jej losy, musi już w czasie pokoju wywierać decydujący wpływ na Siły Zbrojne i ich przygotowanie do zadań wojennych.

ministra spraw wojskowych, tego rodzaju pociągnięcie do odpowiedzialności nie dotknie jednak w niczym osoby generalnego inspektora. Podobnie w zakresie odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem Rzeczypospolitej odpowiadać może tylko minister spraw wojskowych (art. 28 konstytucji). Stosownie do tego też art. 2 § 2 omawianego dekretu postanawia, że dekrety i zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, wynikające ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, są kontrasygnowane przez ministra spraw wojskowych, a w sprawach wiążących się z obroną państwa i wykraczających poza zakres działania ministra spraw wojskowych także przez prezesa Rady Ministrów.

Dział czwarty omawianego dekretu reformuje tak nazwę jak i skład i sposób działania dawnego Komitetu Obrony Państwa, który obecnie nosi nazwę Komitetu Obrony Rzeczypospolitej. I tutaj kompetencje generalnego inspektora Sił Zbrojnych zostały poważ-

nie rozszerzone.<sup>26</sup>

Konstytucyjne, prawne i faktyczne stanowisko Sił Zbrojnych, będących w czasie pokoju jednym z naczelných organów władz państwowych, zmienia się w sposób istotny na wypadek wojny. Wedle art. 79 konstytucji w czasie trwania stanu wojennego Rząd korzysta z uprawnień przewidzianých ustawą o stanie wyjątkowym, a nadto z uprawnień szczególných określonych ustawą o stanie wojennym. Oczywiście stan wojenny powoduje nie tylko rozszerzenie kompetencji Rządu, a tym samym pośrednio zakresu uprawnień naczelnego dowództwa, którego postulaty w zakresie współdziałania w obronie państwa muszą być przez Rząd realizowane, lecz również bezpośrednio rozszerza kompetencje prawne organów wojskowych także w stosunku do ludności cywilnej, zwłaszcza na obszarach objętych działaniami wojennymi.

Ponadto wojna powoduje zastosowanie w najszerszym zakresie obowiązków wynikających z art. 61 konstytucji ustęp 2: „Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony Państwa”. Obowiązek służby wojskowej jak i obowiązek świadczeń na rzecz obrony państwa określony być musi normami szczegółowymi zawartymi w aktach ustawodawczych, to znaczy ustawami lub dekrety. Oczywiście mogą tu mieć zastosowanie częściowo dekrety z konieczności państwowej (gdy Sejm i Senat są rozwią-

<sup>26</sup> Chamski: Nowa organizacja naczelných władz wojskowych w czasie pokoju. Wojskowy Przegląd Prawniczy X, zes. 1, str. 51: „Znowu obserwujemy przesunięcia punktu ciężkości w kierunku generalnego inspektora Sił Zbrojnych, dla którego Komitet Obrony Rzeczypospolitej jest instrumentem, za pomocą którego wywiera decydujący wpływ na sprawy związane z problemem obrony narodowej”.

zane, art. 55) oraz dekrety z upoważnienia ustawy, a także i przede wszystkim dekrety z tytułu potrzeby wojennej (art. 79 konstytucji). Ponieważ jednak normy prawne wprowadzane w wykonaniu art. 61 konstytucji — w zakresie służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony państwa — mają charakter norm obciążających obywateli, a przede wszystkim charakter podstawowych, zasadniczych obowiązków obywateli, dlatego też tak ze względów obywatelskich jak i moralnych raczej winnyby owe normy mieścić się w ustawach niż w dekretach. Natomiast już ze względów prawidłowej interpretacji konstytucji nie mogłyby być wydawane owe normy dotyczące obowiązku służby wojskowej w formie dekretów Prezydenta z tytułu zwierzchnictwa Sił Zbrojnych. Zgodnie też z tą interpretacją określa dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi z dnia 9 maja 1936 r. zakres spraw podlegających prawu wydawania przez Prezydenta dekretów i zarządzeń z tytułu zwierzchnictwa Sił Zbrojnych.

Akt wypowiedzenia wojny, doniosły i pociągający za sobą odpowiedzialność za losy państwa, pociąga za sobą nie tylko najdalej idące konsekwencje praktyczne, lecz również najdonioślejsze skutki prawne i ustrojowe, o których to skutkach była już wyżej mowa. Decyzja należy tutaj do Prezydenta. Art. 12 konstytucji wyraźnie mówi: „Prezydent Rzeczypospolitej stanowi o wojnie i pokoju”. Aktu wypowiedzenia wojny słusznie nie zalicza konstytucja do prerogatyw Prezydenta. Wynika stąd (art. 14 konstytucji), że akt ów wymaga formalnie kontrasygnatury prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Materialnie sprawę wypowiedzenia wojny musiałby zadecydować cały gabinet, a przede wszystkim decyzja w tej sprawie musiałaby zapaść ze strony generalnego inspektora Sił Zbrojnych.

Z punktu widzenia prawa narodów w zakresie wypowiedzenia wojny mogą być zastosowane bądź zwyczajem ustalone normy, bądź działania wojenne mogą się nie tylko rozpocząć, lecz nawet, zwłaszcza poza Europą, mogą być kontynuowane i ukończone bez tego rodzaju formalnego aktu. W każdym razie technika współczesnej wojny może wymagać działań wojennych natychmiast bez jakiegokolwiek względu na akty formalno-prawne.

Art. 50 konstytucji marcowej postanawiał, że Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu. Konstytucja nie wyjaśniała, podobnie zresztą jak w innych wypadkach, w jakiej formie miałyby być owa zgoda Sejmu wyrażoną. W razie konieczności wojennej łatwo mogło nastąpić formalne naruszenie konstytucji przez wypowiedzenie wojny

i dopiero następne staranie się o zgodę Sejmu wyrażaną bądź w uchwale, bądź w ustawie.

Konsekwencją wypowiedzenia wojny jest zarządzenie stanu wojennego na całym obszarze Rzeczypospolitej, które to zarządzenie znowu należy do kompetencji Prezydenta (oczywiście za kontrasygnaturą ministerialną) i powoduje konsekwencje prawne przewidziane art. 79.

Wreszcie art. 63 ust. 2 wspomina o użyciu Sił Zbrojnych dla obrony państwa. Zarządzenie to, wynikające z tytułu zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, podlega kontrasygnacie w sposób przewidziany przez dekret z dnia 9 maja 1936 r., stosownie do ust. 1 art. 63 konstytucji.

Również zawarcie pokoju należy do kompetencji Prezydenta, ponieważ jednak zawarcie pokoju dokonuje się zawsze w formie traktatu międzynarodowego, stąd stosownie do art. 52 traktaty zawierające zmianę granic wymagają przed ratyfikacją zgody izb ustawodawczych wyrażonej w ustawie. Należy przyjąć, że przez zmianę granic konstytucja rozumiała wszelką zmianę, a więc zarówno zmniejszenie jak i zwiększenie terytorium państwowego. Ponadto stosownie do art. 52 konstytucji również i nałożenie jakichkolwiek ciężarów na obywateli wymagałoby zgody izb, wyrażonej przed nie przed ratyfikacją traktatu.

Nasuwa się wątpliwość, czy wobec ust. 2 art. 57 konstytucji — postanawiającego, że ilekroć konstytucja lub ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagają ustawy, dziedzina ta może być unormowana również dekretem wydanym w warunkach konstytucji oznaczonych — możliwa byłaby ratyfikacja traktatu pokojowego przy pomocy dekretu wydanego na zasadzie art. 79 (w czasie trwania stanu wojennego). Przyjąć wypada, że konstytucja w art. 52 wymaga nie tylko ustawy, a więc pewnej formy aktu ustawodawczego, ale ponadto mówi wyraźnie o zgodzie izb ustawodawczych. Wynika stąd, że nie jest dopuszczalna ratyfikacja umów międzynarodowych, dla których potrzeba ustawy zezwalającej na ratyfikację — przy pomocy i na zasadzie dekretu Prezydenta.

Nowa konstytucja, przyznając Siłom Zbrojnym charakter jednego z naczelnych organów władzy państwowej, stwierdzając, że Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej (art. 61), oraz przewidując normy przystosowujące ustroj do potrzeb obrony wojennej, nawiązała do dobrych tradycji ustrojowych Państwa Polskiego i przeciwstawiła zaniedbaniom Polski przedrozbiorowej jasną i zdrową koncepcję ustrojową.