

Piotr A. Tusiński

Ustawodawstwo polskie w latach 1935-1939 wobec zagrożenia wojennego

Niepodległość i Pamięć 16/2 (30), 5-39

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Piotr A. Tusiński
Politechnika Radomska

Ustawodawstwo polskie w latach 1935-1939 wobec zagrożenia wojennego

Państwo polskie odzyskawszy w 1918 r. niepodległość, po okresie ponadwiekowej niewoli narodowej, stanęło przed koniecznością nie tylko jak najszybszego dołączenia do rodziny wolnych państw Europy i świata, a także unormowania stosunków z nimi według zasad prawa międzynarodowego, ale również – a może przede wszystkim – przed zadaniem umocnienia i obrony swego niepodległego bytu. Obrona z trudem odzyskanej niepodległości – zarówno w podstawowym jej wymiarze militarnym, jak i w pozostałych obszarach, takich jak choćby budowa potencjału gospodarczego, organizacja stabilnych struktur administracji i wychowanie obywatelskie – była zadaniem aktualnym od zarania niepodległości (wojna polsko-sowiecka), ale przybrała na znaczeniu szczególnie od połowy lat trzydziestych. Wtedy to – obok zabiegów podejmowanych na polu polityki zagranicznej i usilnych starań w dziedzinie gospodarki, zmierzających do wyjścia z kryzysu i wzmocnienia potencjału kraju – wystąpiło poszukiwanie przez władze II Rzeczypospolitej rozwiązań natury ustrojowo-politycznej oraz prawnej, które by lepiej przygotowały kraj na ewentualność wojny niż zdołano to uczynić do połowy lat trzydziestych.

O ile działania Polski w obliczu wzrostu zagrożenia konfliktem zbrojnym podejmowane na niwie dyplomatycznej oraz jej zabiegi gospodarcze i polityczno-propagandowe w okresie ostatniego pięciolecia przed wybuchem II wojny światowej są stosunkowo dobrze rozeznane i opisane w historiografii, co nie znaczy oczywiście, że nie ma na tym polu już nic do zrobienia, o tyle przygotowania II Rzeczypospolitej do obrony realizowane przy pomocy szeroko rozumianego ustawodawstwa spotkały się, jak do tej pory, tylko z niewielkim zainteresowaniem badaczy. Stosunkowo wiele miejsca poświęcono w tym zakresie jedynie aspektom ideologicznym i ogólnoustrojowym Konstytucji kwietniowej¹

1 Patrz m.in.: I. Matuszewski, *Prawda o Konstytucji kwietniowej*, Nowy Jork 1945; E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 141-216; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, wyd. 2, Łódź 1995; A. Ajnenkiel, *Konstytucja kwietniowa*, [w:] idem, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przeгляд Sejmowy”, 2005 nr 2, s. 9-48.

oraz zagadnieniom organizacji sił zbrojnych Polski² i kwestiom prawnym stanów nadzwyczajnych (wyjątkowego i wojennego) pod rządami ustawy zasadniczej z 1935 r.³ Pozostałe dziedziny ustawodawstwa polskiego z lat 1935-1939, związane z przygotowaniem państwa do obrony przed zagrożeniem wojennym, były tylko wzmiankowane w literaturze historycznej, bądź nie podejmowano ich w ogóle. Stąd szkic niniejszy, który z jednej strony stanowi próbę uporządkowania podniesionej problematyki, z drugiej zaś wstępnego przynajmniej wypełnienia – dosyć znaczącej zdaniem piszącego te słowa – luki historiograficznej.

Normy prawne nie funkcjonują w rozproszeniu lecz tworzą system prawa, czyli uporządkowany logicznie zbiór powiązany ze sobą treściowo, hierarchicznie i formalnie, obowiązujący w danym państwie w określonym czasie⁴. W państwie nowożytnym, począwszy od epoki oświecenia, szczególnego znaczenia nabrała cecha hierarchiczności systemu prawa. Wraz z upowszechnieniem się zasad państwa liberalno-demokratycznego naczelną rolę w systemie prawa zajęła konstytucja, określana też mianem ustawy zasadniczej, a więc „akt prawny o najwyższej mocy prawnej, co wyraża się w szczególnym trybie jego uchwalania i zmiany oraz w nazwie, określający podstawowe zasady ustroju państwa, podmiot władzy w państwie i sposoby wykonywania przezeń tej władzy, a także określający prawa, wolności i obowiązki obywateli”⁵. W ustroju konstytucyjnym o charakterze parlamentarnym, a więc zakładającym dominującą lub co najmniej równorzędną władzy wykonawczej pozycję przedstawicielstwa narodowego, przyjmuje się zasadę prymatu ustawy w systemie źródeł prawa. Naczelną rolę w hierarchii norm zajmuje, jak wspomniano, konstytucja – ustawa zasadnicza, a zaraz po niej ustawa organiczna (tak np. we Francji) oraz ustawa zwykła, a następnie akty podstawowe, czyli rozporządzenia, zarządzenia itp. Wszystkie akty prawne usytuowane poniżej konstytucji muszą być z nią zgodne, a akty podstawowe zgodne z ustawami. Przez ustawę należy rozumieć akt prawny o charakterze ogólnym, ustalający wiążące zasady postępowania, mający najwyższą po konstytucji moc prawną, uchwalany przez parlament za pomocą specjalnej procedury⁶. W nauce prawa rozróżnia się przy tym od dawna pojęcie ustawy w znaczeniu formalnym i materialnym. W pierwszym znaczeniu za ustawę uważa się każdy akt stanowiący przejaw woli upoważnionego do stanowienia prawa organu władzy państwowej. W systemie parlamentarnym organem tym jest przedstawicielstwo narodowe, a więc ustawą jest akt pochodzący od parlamentu. W XIX stuleciu, co znalazło kontynuację również w następnym wie-

- 2 Zob. m.in.: J. Maślanka, *Instytucje prawne obrony Rzeczypospolitej Polskiej w 1939 roku*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1981 nr 3, s. 304-314; P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 51-63; idem, *Izby ustawodawcze w Polsce wobec wojna i obronności w latach 1926-1939. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane Profesorowi Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesięciolecie pracy twórczej*, Warszawa 1996, s. 279-286; W.J. Wysocki, *Organizacja naczelných władz wojskowych II Rzeczypospolitej w okresie przygotowań do wojny*, „Niepodległość i Pamięć”, 1999 nr 2, s. 33-43; W.J. Wołpiuk, *Pozycja ustrojowa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pod rządami ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, pod red. P. Sarneckiego, Kraków 2006, s. 227-239.
- 3 A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997, s. 125-134; L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2006, s. 85-110; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 84-98.
- 4 M. Brzeziński, op. cit., s. 84-85.
- 5 B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, wyd. 3, Wrocław 1996, s. 21.
- 6 Ibidem, s. 60-61.

ku, w kompetencje stanowienia ustaw, określanych w tym wypadku dekretami (w Polsce też rozporządzeniami z mocą ustawy), zaczęto wyposażać także – na zasadzie wyjątku, w sytuacjach tzw. konieczności państwowych – organy władzy wykonawczej, do czego potrzebne było tzw. pełnomocnictwo ustawodawcze zawarte w konstytucji, bądź w specjalnej ustawie uchwalonej przez parlament. W znaczeniu materialnym za ustawę uważa się akt prawny o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, nie odnoszący się do zindywidualizowanego podmiotu, posiadający cechę trwałości w czasie (niezmienności)⁷. Pojęcie ustawodawstwo, przywołane w tytule niniejszego szkicu, oznacza zatem całokształt działalności prawodawczej – obejmującej konstytucje, ustawy i dekrety – wszystkich legitymowanych do wydawania aktów prawnych o randze ustawy (w znaczeniu materialnym) organów władzy państwowej.

Na ustawodawstwo polskie lat 1935-1939 podejmujące bezpośrednio zagadnienie przygotowania państwa na wypadek zagrożenia wojennego, objęte obserwacją badawczą wytyczoną przedmiotem niniejszego opracowania, składają się: ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁸, wydawane pod jej rządami w latach 1935-1939 ustawy zwykle uchwalane przez sejmy IV i V kadencji i dekrety stanowione przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Ostatnie objęte analizą akty prawne datowane są na dzień 1 września 1939 r., który rozpoczyna II wojnę światową, a tym samym działalność władz państwowych, w tym prawodawczą, w ramach ustanowionych przez ustawodawstwo wydane w czasie pokoju. Badanie tych zagadnień nie wchodzi jednak w zakres dociekań objętych niniejszym szkicem i stanowi obszar odrębnych studiów⁹.

Uwarunkowania międzynarodowe wzrostu zagrożenia wojennego Polski w latach 1933-1939

Względna stabilizacja międzynarodowa Polski przypadająca na lata 1923-1932 nie oznaczała zaniku działań politycznych i militarnych w Europie i w bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym Polski, które by nie godziły bezpośrednio w jej interesy oraz nie stwarzały zagrożenia dla niepodległego bytu państwowego. Wystarczy tu przywołać choćby takie wydarzenia, jak: układ sowiecko-niemiecki w Rapallo z 16 kwietnia 1922 r. i jego konsekwencje w postaci współpracy gospodarczej i militarnej tych państw, które – w jednej z tajnych klauzul zawartych porozumień – postanowiły o nieuznawaniu kształtu granic II Rzeczypospolitej; traktaty locarneńskie z jesieni 1925 r. pomijające gwarancje Niemiec dla trwałości ich granic wschodnich z Polską i Czechosłowacją i osłabiające spójność ładu wersalskiego; czy wreszcie niemiecko-sowiecki pakt o wzajemnej neutralności i współpracy z 24 kwietnia 1926 r., pogłębiający współdziałanie obu wrogich Polsce sąsiadów. Ostatnie dwa z wymienionych wydarzeń, pomijając dominujące przyczyny wewnętrzne, stały się – jak ustalili to historycy pol-

7 Ibidem, s. 57-60.

8 „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” [dalej: Dz.U.] nr 30, poz. 227.

9 Studia te są prowadzone przez historyków i historyków prawa od dłuższego czasu. Ich efektem są m.in. takie opracowania, jak: W. Rostocki, *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939-1945*, Lublin 1988; idem, *Pięćdziesiąt pięć lat...; Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939-1945*, pod red. A.K. Kunerta, Warszawa 1995; D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939-1990*, Warszawa 2002; R. Turkowski, *Parlamentaryzm Polski na uchodźstwie (1945-1972) w okresie rozbitcia emigracji politycznej w Londynie*, Warszawa 2001; idem, *Parlamentaryzm Polski na uchodźstwie 1973-1991 po zjednoczeniu emigracji polskiej w Londynie*, Warszawa 2002; S. Dzieciotłowski, *Parlament Polski Podziemnej 1939-1945*, Warszawa 2004.

scy zajmujący się dziejami dwudziestolecia międzywojennego – międzynarodowymi przesłankami przewrotu majowego w 1926 r.¹⁰

Początek intensywnego okresu przygotowań wewnętrznych władz II Rzeczypospolitej do odparcia zagrożenia wojennego, zdaniem piszącego te słowa, należy ulokować w latach 1933-1935. Okres ten znaczony jest gwałtownym wzrostem napięcia międzynarodowego odczuwanym silniej w Polsce – wyczulonej na punkcie swej niepodległości – niż w innych krajach. Napięcie to generowała głównie sytuacja w Niemczech wytworzona po dojściu Hitlera do władzy, a także poczynania Rzeszy na arenie międzynarodowej, które oznaczały przybranie ostrego kursu rewindykacyjnego wymierzonego w ład wersalski¹¹. Przypomnijmy w tym miejscu podstawowe fakty historyczne ilustrujące tę tezę. W dniu 5 marca 1933 r. kierowana przez kanclerza Adolfa Hitlera NSDAP wygrała wybory w Niemczech, a w dniu 28 maja tegoż roku odniosła zwycięstwo w elekcji Volkstagu Wolnego Miasta Gdańska i przejęła władzę w jego organie wykonawczym, czyli Senacie gdańskim. To ostatnie wydarzenie, wobec ogłoszenia przez nazistów hasła włączenia Gdańska do Niemiec, stanowi bezpośrednio zagrożenie dla interesów Polski nad Bałtykiem¹². Efektem zwycięstwa NSDAP w Niemczech było ustanowienie w marcu 1933 r. III Rzeszy, delegalizacja opozycyjnych partii politycznych i proklamowanie w lipcu tegoż roku systemu monopartyjnego. Rok później, w sierpniu 1934 r., po śmierci prezydenta Paula von Hindenburga miało miejsce ustanowienie w Rzeszy systemu wodzowskiego, z Hitlerem jako Führerem na czele. Bezpośrednim skutkiem dojścia Hitlera do władzy było w dziedzinie militarnej podwojenie już w marcu 1933 r. liczebności Reichswehry (do 200 tys. żołnierzy) oraz podjęcie działań na rzecz odbudowy potęgi wojskowej Niemiec. Do lata 1933 r. utworzono w tym celu m.in.: Radę Obrony Rzeszy i Komitet Obrony Państwa, Metallurgische Forschungsgesellschaft z zadaniem finansowania badań przemysłowych w dziedzinie zbrojeń, tajny fundusz odbudowy lotnictwa wojskowego (tzw. Kasse L) oraz Radę Generalną Gospodarki Niemieckiej wprowadzającą monopol państwowy w obszarze zbrojeń¹³. Na arenie międzynarodowej działania zmierzające do obalenia porządku wersalskiego rozpoczął Hitler od ogłoszenia 14 czerwca 1933 r. zaprzestania spłaty reparacji wojennych. W lipcu tegoż roku Niemcy zdecydowanie poparły korzystny dla nich, i znalazły się wśród jego sygnatariuszy, tzw. Pakt Czterech zawarty z inicjatywy wodza faszystowskich Włoch, Benito Mussoliniego, do którego przystąpiły ponadto Francja i Wielka Brytania. Jakkolwiek ostatecznie pakt ten nie wszedł w życie, wskutek ratyfikacyjnego weta Francji i Niemiec, to wywołał w całej Europie, w tym również w Polsce, bardzo głębokie zaniepokojenie rządów i opinii publicznej z powodu przygotowanego zamachu na ład wersalski. W październiku 1933 r., na forum genewskiej Konferencji Rozbrojeniowej zwołanej z ramienia Ligi Narodów, Niemcy zażądały równouprawnie-

10 Patrz szerzej na ten temat m.in.: W. Dobrzycki, *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815-1945*, Warszawa 1996, s. 321-375; W. Materski, *Tarcza Europy. Stosunki polsko-sowieckie 1918-1939*, Warszawa 1994, s. 103-112; K. Grünberg, J. Serczyk, *Czwarty rozbiór Polski. Z dziejów stosunków radziecko-niemieckich w okresie międzywojennym*, Warszawa 1990, s. 61-144.

11 Por. W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 87.

12 Na sytuację spowodowaną dojściem Hitlera do władzy w Niemczech Polska zareagowała krokami militarnymi i dyplomatycznymi, które określane są w historiografii – nie bez kontrowersji – jako idea tzw. wojny prewencyjnej – por. m.in. M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *Polityka zagraniczna II Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 1987, s. 153-154.

13 Na ten temat m.in. A. Czubiński, *Historia powszechna XX wieku*, Poznań 2003, s. 208-214; W. Czaplinski, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, wyd. 2, Wrocław 1990, s. 663-680; F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, wyd. 3, Wrocław 1985, s. 199-266.

nia w dziedzinie zbrojeń, a następnie wystąpiły z tej organizacji, zrzucając tym samym międzynarodową kontrolę nad procesem remilitaryzacji państwa¹⁴.

Po klęsce idei Paktu Czterech Hitler zmienił front i postanowił, oprócz zajęcia się umocnieniem swej władzy w Rzeszy, uspokoić Polskę, a raczej jak się miało okazać próbować uspić jej czujność. W tym celu Niemcy podpisały z Polską w dniu 26 stycznia 1934 r. deklarację o niestosowaniu przemocy we wzajemnych stosunkach (deklarację o nieagresji). Notabene, podobne zamiary towarzyszyły w tym czasie ZSRR, który doprowadził do podpisania z Polską w dniu 25 lipca 1932 r. paktu o nieagresji. O tym, że Hitler nie zamierzał równocześnie z zawarciem deklaracji z Polską rezygnować z działań na rzecz rozmontowania porządku wersalskiego świadczyć może podjęta w lutym 1934 r., nieudana na razie, próba opanowania Austrii i przyłączenia jej do Rzeszy w drodze niesuktecznego puczu NSDAP w Wiedniu. W roku 1935 hitlerowskie Niemcy nasiliły swe działania na polu remilitaryzacji oraz godzenia w ład wersalski. I tak, wskutek przeprowadzonego w styczniu tegoż roku, wygranego, plebiscytu w Zagłębiu Saary, jego obszar mający – ze względu na zgromadzony tam potencjał w dziedzinie przemysłu ciężkiego – kapitalne znaczenie dla odbudowy potęgi militarnej Niemiec został w dniu 1 marca 1935 r. włączony do Rzeszy. Dziesięć dni później Niemcy wprowadziły powszechny obowiązek służby wojskowej. W jego efekcie Reichswehra została przekształcona w Wehrmacht liczący niebawem 300 tys. żołnierzy, z planem dalszej rozbudowy do poziomu 500 tys. Hitler wydał też rozporządzenie, formalnie jeszcze w lutym 1935 r., o przystąpieniu do odbudowy sił powietrznych (Luftwaffe). W dniu 18 czerwca 1935 r. Rzesza podpisała z Wielką Brytanią układ morski, w którym Albion zgodził się na odbudowę niemieckiej floty wojennej (Kriegsmarine) w stosunku tonażowym jednostek nawodnych 35:100 na korzyść Zjednoczonego Królestwa i, co miało się okazać niezwykle brzemienne za kilka lat, w stosunku 100:100 w tonażu okrętów podwodnych. Układ ten był szczególnie groźny dla Polski, bowiem wojenna flota niemiecka koncentrować się miała na Bałtyku i pobliskim Morzu Północnym. Serię poczynań niemieckich zmierzających do pełnej remilitaryzacji kończyło wypowiedzenie przez Hitlera traktatów locarneńskich i wkroczenie Wehrmachtu w dniu 7 marca 1936 r. do zdemilitaryzowanej na mocy Traktatu Wersalskiego Nadrenii. Przywołane poczynania niemieckie, przyjmowane na ogół biernie przez rządy wpływowych państw europejskich¹⁵, musiały powodować w Polsce – coraz to bardziej osamotnionej – wzrost poczucia zagrożenia¹⁶.

Polska nie mogła również czuć się bezpieczna ze strony ZSRR. Państwo to, co prawda, nie wysuwało wówczas oficjalnie roszczeń terytorialnych wobec Polski i nie kontynuowało, zerwanej przez Hitlera jeszcze w 1933 r., bliskiej współpracy militarnej zapoczątkowanej po traktacie w Rapallo. Równocześnie jednak światowy ośrodek kierownictwa ruchu komunistycznego, zlokalizowany w Moskwie formalnie we władzach Międzynarodówki Komunistycznej (Kominternu), a faktycznie w rękach Józefa Stalina i Biura Politycznego Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii bolszewików, rzucił hasła bezpardonowej walki z faszystwami. Znamienne było przy tym, że ruch komunistyczny określał mianem faszystowskich nie tylko rządy we Włoszech i Niemczech, ale również m.in. rządy sanacyjne w Polsce. Ta ostatnia zaś miała rzekomo grozić w tym

14 Zob. m.in.: W. Dobrzycki, op. cit., s. 403-406; A. Czubiński, op. cit., s. 212; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, op. cit., s. 681-682; K. Grünberg, J. Serczyk, op. cit., s. 151.

15 A. Czubiński, op. cit., s. 215 i 243; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, op. cit., s. 682; W. Dobrzycki, op. cit., s. 406-413.

16 Por. m.in. M. K. Kamiński, M. J. Zacharias, op. cit., s. 206 i n.

czasie inwazją Ukrainie sowieckiej. Centrala komunistyczna już jesienią 1933 r., a obradujący w Moskwie VII Kongres Kominternu latem 1935 r., wezwały do tworzenia tzw. jednolitych frontów klasy robotniczej oraz frontów ludowych przeciw faszyzmowi. W Polsce odebrano to jako zapowiedź zorganizowanych i inspirowanych przez komunistów oraz lewicową opozycję antysanacyjną wystąpień antyrządowych¹⁷. Komintern i ZSRR wsparły w drugiej połowie 1936 r. lewicowy rząd Hiszpanii przeciwko rewolcie generała F. Franco, po stronie którego z kolei czynnie opowiedziały się Niemcy i Włochy. W odpowiedzi na poczynania Międzynarodówki Komunistycznej Niemcy i Japonia zawarły jesienią 1936 r. tzw. pakt antykominternowski, do którego rok później dołączyły Włochy¹⁸.

Ponowny i systematycznie postępujący wzrost napięcia międzynarodowego, wzmagający atmosferę zagrożenia wojennego, nastąpił od 12 marca 1938 r., kiedy to Niemcy hitlerowskie dokonały tzw. Anschlusu Austrii, czyli włączyły ją do Rzeszy. Zachód, poza deklaracjami werbalnymi, nie zareagował. Ponadto, w dniu 29 września tegoż roku, na konferencji w Monachium, Francja, Wielka Brytania i Włochy zgodziły się na oderwanie od Czechosłowacji Sudetów oraz przyłączenie ich do Rzeszy. W tym wyjątkowo niefortunnym momencie, swoje roszczenia terytorialne wobec Czechosłowacji podniosły również Polska, żądając w ultimatum zwrotu Zaolzia i skrawków Spisza i Orawy oraz Węgry, zagarniając ziemie południowej Słowacji i Ukrainę Zakarpacką. W połowie marca 1939 r. od Czechosłowacji oderwała się Słowacja, a resztę zajęły Niemcy jako tzw. Protektorat Czech i Moraw. Politykę ustępstw Zachodu wobec Niemiec hitlerowskich kończyło wymuszenie przez Hitlera w dniu 23 marca 1939 r. odstąpienia przez Litwę portu w Kłajpedzie. Następnym krokiem ku II wojnie światowej była napaść Niemiec na Polskę w dniu 1 września 1939 r., poprzedzona paktem Ribbentrop – Mołotow z dnia 23 sierpnia 1939 r., którego tajną klauzulą Rzesza i ZSRR dokonały rozgraniczenia stref wpływów na ziemiach polskich oraz na obszarze państw bałtyckich¹⁹.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. jako wiódący akt prawny na wypadek zagrożenia wojennego

Prace nad przygotowaniem konstytucji kwietniowej rozpoczęły się jeszcze w Sejmie II kadencji, w latach 1928-1930, pod egidą Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Wskutek zdominowania izby przez opozycję antysanacyjną zostały one jednak przerwane przez rozwiązanie Sejmu przed upływem kadencji. Wznowiono je z początkiem roku 1931 w Sejmie III kadencji, w którym obóz rządowy miał co prawda 55% mandatów poselskich, ale nie posiadał większości kwalifikowanej 2/3 głosów koniecznej do zmiany ustawy zasadniczej, wymaganej przepisem art. 125 ust. 1 Konstytucji marcowej²⁰. W tej sytuacji obóz rządzący, zakładając, że chciał wprowadzić nową

17 W. Materski, op. cit., s. 300; *Międzynarodowy ruch robotniczy*. Tom I: wiek XIX – 1945, Warszawa 1976, s. 583-622.

18 W. Dobrzycki, op. cit., s. 417-422.

19 Ibidem, s. 427-440; A. Czubiński, op. cit., s. 245-251; W. Materski, op. cit., s. 345-348; K. Grünberg, J. Serczyk, op. cit., s. 168-243.

20 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267; Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. nr 78, poz. 442; Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U. nr 78, poz. 443.

ustawę zasadniczą zgodnie z wymogami obowiązującego prawa, musiał tak prowadzić prace nad nią, aby zjednać do niej część posłów opozycyjnych. Działanie takie wymagało jednak czasu. Ponadto, jak twierdzą historycy, na powolne tempo prac nad nową konstytucją w Sejmie III kadencji miały wpływ programowe i personalne tarcia wewnątrz ekipy sanacyjnej oraz niedostatecznie jasne stanowisko marszałka J. Piłsudskiego w kwestiach konstytucyjnych. Dopiero od lata 1933 r., po wyborze Ignacego Mościckiego na urząd prezydenta na II kadencję oraz ustąpieniu rządu Aleksandra Prystora, który lansował system rządów kanclerskich, prace nad nową konstytucją nabrały szybkiego tempa. Doprowadziło to do głośnego jej uchwalenia w Sejmie w dniu 26 stycznia 1934 r., które odbyło się z naruszeniem wielu proceduralnych norm prawnych zawartych w powołanym art. 125 wciąż obowiązującej Konstytucji marcowej oraz w regulaminie Sejmu. Następnie prace nad nową ustawą zasadniczą przeniesione zostały do Senatu, gdzie BBWR posiadał wymaganą większość 2/3 głosów i gdzie znów, zgodnie z sugestią J. Piłsudskiego, zostały spowolnione. Po uchwaleniu konstytucji z poprawkami w dniu 16 stycznia 1935 r. przez Senat wróciła ona do Sejmu, który ostatecznie uchwalił ją w nocy z 23 na 24 marca tegoż roku, również w atmosferze zarzutów natury proceduralnej podnoszonych przez opozycję. Miesiąc później po złożeniu pod konstytucją podpisu przez ciężko już chorego marszałka Piłsudskiego, została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw z datą 23 kwietnia 1935 r.²¹

Historiografia polska, dociekając przyczyn zmiennego tempa prac nad ustawą zasadniczą z 1935 r., jak i przesłanek kształtu jej ostatecznych rozwiązań prawnoustrojowych, nie wiązała do tej pory tych kwestii bezpośrednio z wpływem pogorszenia położenia międzynarodowego Polski i narastaniem zagrożenia wojennego po dojściu Adolfa Hitlera do władzy w Niemczech. Tymczasem wpływ ten na oba wątki, obok podnoszonych w literaturze historycznej uwarunkowań wewnątrzpolitycznych, wydaje się być znaczący. W odniesieniu do chronologii prac nad Konstytucją kwietniową dowodzi tego zestawiony wyżej ciąg zdarzeń historycznych. W stosunku zaś do rozwiązań treściowych ustawy zasadniczej z 1935 r. sygnalizowany wpływ, zdaniem autora niniejszych wywodów, odzwierciedlił się m.in. w przyjęciu konstrukcji silnej władzy prezydenta, chociaż przyczyna jej ustanowienia nie tkwiła tylko w zagrożeniu zewnętrznym państwa, lecz również – a może przede wszystkim – w zamiarze zagwarantowania ciągłości władzy ekipie sanacyjnej. Przyjęty w konstytucji z 1935 r. monokratyczny model władzy niewątpliwie ułatwiał podejmowanie decyzji w warunkach zagrożenia wojennego i trwania działań wojennych, sprzyjał legitymizacji działalności tejże władzy i pozwalał państwu na sprawne pokonywanie licznych trudności politycznych towarzyszących stanowi wojny. Ponadto skupienie władzy w rękach organu jednoosobowego, który wyposażono w prawo cedowania urzędu, dawało gwarancję legitymizowanej konstytucyjnie ciągłości państwa. Od prezydenta bowiem mogło się rozpocząć odtworzenie wszystkich konstytucyjnych organów władzy państwowej. W przypadku skupienia zaś władzy w rękach organu przedstawicielskiego, jak czyniła to Konstytucja marcowa, w sytuacji jego zdekompletowania poniżej kworum – o co w warunkach wojny nietrudno – zasada ciągłości władzy mogłaby zostać „wystawiona na szwank”. Stwarzałyby to np. zagrożenie wykorzystania tej sytuacji przez wroga do próby wykreowania podległego mu ośrodka władzy politycznej na podbitym terytorium państwa,

21 Na temat przesłanek politycznych oraz proceduralnych prac nad Konstytucją kwietniową patrz szerzej m.in.: W. T. Kulesza, op. cit., s. 9-33 oraz P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919-1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008, s. 391-424.

bądź sprzyjało dokonaniu zamachu stanu przez siły nastawione opozycyjnie do legitymizowanych konstytucyjnie podmiotów władzy.

Podniesionych wyżej przesłanek nie należało lekceważyć przy konstruowaniu systemu ustrojowego państwa podporządkowanego, co należy zdecydowanie podkreślić, zasadzie konstytucjonalizmu (mimo odrzucenia systemu parlamentarnego), a nie woluntaryzmu, jak chciała to widzieć poważna część krytyków przed i po – wojennych²². Wiedzieli o tym zapewne doskonale twórcy Konstytucji kwietniowej, którzy przyczynili się do odzyskania niepodległości przez Polskę. Stworzyli oni po maju 1926 r., a następnie umocnili przy pomocy norm ustawy zasadniczej z 1935 r., system, który – wykorzystując narzędzia prawne – miał ułatwić kierowanie państwem zarówno w sytuacji zagrożenia niepodległości, jak i w warunkach wojny, której nie przewidywali, ale z wybuchem której zapewne się liczyli. System ten jednak, poprawny z punktu widzenia przyjętych przez nich pryncypiów ideologicznych – generalnie zgodnych z kryteriami umiarkowanie konserwatywnymi – oraz w miarę spójny w ujęciu pragmatycznym, niekoniecznie odpowiadał wszystkim wyzwaniom czasu, w którym został stworzony, a także oczekiwaniom pokładanym przez społeczeństwo. Generalnymi wadami przyjętych w Konstytucji kwietniowej rozwiązań była, po pierwsze, konieczność ich stosunkowo szybkich, i dodajmy istotnych, modyfikacji w praktyce ustrojowej, polegających na faktycznym uszczupleniu kompetencji prezydenta i podzieleniu się nimi w ramach tzw. grupy zamkowej i grona skupionego wokół E. Rydza-Śmigłego oraz po drugie, zbudowanie systemu opartego na wyłączeniu demokratycznych reguł i idei, których ucieleśnieniem była Konstytucja marcowa, a odrzucenie których odsuwało ogół obywateli od rzeczywistego wpływu na losy państwa.

Przechodząc do omówienia założeń ustrojowych ustawy zasadniczej z 1935 r. należy stwierdzić na wstępie, że zrywała ona z tradycyjnymi zasadami konstytucjonalizmu liberalno-demokratycznego leżącymi u podstaw Konstytucji marcowej, takimi jak: równość obywateli wobec prawa; suwerenność narodu i związana z nią zasada umowy społecznej; trójpodział władz; rządy parlamentarno-gabinetowe oraz prymat ustawy w znaczeniu formalnym. W ich miejsce wprowadzała przeciwstawne im zasady: solidaryzmu państwowego, suwerenności (zwierzchnictwa) prezydenta; jednolitości i niepodzielności (koncentracji) władzy skupionej w osobie prezydenta, elitaryzmu, arbitrażu prezydenta między organami podlegającymi jego zwierzchnictwu oraz zasadę podziału ustawodawstwa na ustawy i dekrety²³. Jako celną puentę tych zmian można w tym miejscu przytoczyć konstatację sformułowaną w literaturze historycznej, że: „Konstytucja była tak skonstruowana, aby bez współdziałania Prezydenta nie mogła zapaść [żadna – P.A.T] ważna decyzja państwowa”²⁴. Jedną z naczelnych zasad ustrojowych Konstytucji kwietniowej – uwarunkowaną bezpośrednio, zdaniem piszącego te słowa, narastaniem atmosfery zagrożenia niepodległości – było sformułowanie wymogu wierności obywateli względem państwa oraz nakazu rzetelnego spełniania nakładanych przez nie obowiązków, a także obowiązku służby wojskowej wszystkich obywateli i świadczeń na rzecz obrony państwa. Zasadniczą osią ideową konstytucji było istotne wzmocnienie

22 Por.: Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, „Studia Prawnicze”, 1986 z. 3-4, s. 99-100.

23 Por. m.in.: K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do Części I. Ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 29 i 35; P. Sarnecki, *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy”, 2001 nr 2, s. 26-27; W.T. Kulesza, op. cit., s. 33-36 i 47.

24 M. Pietrzak, *Prezydent w konstytucjach polskich XX wieku*, [w:] *Silne państwo*, pod red. M. Szyszko-wskiej, Białystok 1999, s. 50.

nie egzekutywy kosztem parlamentu w czasie pokoju oraz skupienie władzy państwowej w rękach prezydenta w warunkach wojny. Ponadto charakterystyczne było wywindowanie pozycji ustrojowej sił zbrojnych, które stały się jednym z naczelných organów państwa (sic!), obok rządu, Sejmu, Senatu, kontroli państwowej i sądów²⁵.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, obok piastowania takich tradycyjnych funkcji jak sprawowanie obowiązków głowy państwa i zwierzchnictwo sił zbrojnych, stał się organem skupiającym „jednolitą i niepodzielną władzę państwową”, „nadrzędnym czynnikiem w państwie” sprawującym zwierzchnictwo nad rządem, Sejmem, Senatem, siłami zbrojnymi, sądami i kontrolą państwową oraz podmiotem harmonizującym działania naczelných organów państwa, co w doktrynie postrzegano jako funkcję arbitrażu politycznego w sytuacjach konfliktu między rządem a parlamentem. Szczególną pozycję ustrojową, nazywaną w doktrynie prawa ustrojowego „konstytucyjną dyktaturą”²⁶, uzyskiwał prezydent na mocy art. 79 ust. 2 konstytucji w okresie stanu wojennego, mając – obok opisanych niżej prerogatyw oraz uprawnień kontrasygnowanych, z których korzystał tak w czasie pokoju, jak i wojny – prawo do wydawania dekretów w zakresie ustawodawstwa państwowego (z wyjątkiem zmiany ustawy zasadniczej) bez upoważnienia parlamentu i niezależnie od trwania jego kadencji i sesji²⁷ (które mogły być przezeń przedłużane do czasu zawarcia pokoju, otwierane, odraczane i zamykane w terminach dostosowanych do potrzeb obrony państwa) oraz prawo powoływania „do rozstrzygnięcia spraw wchodzących w zakres działania izb ustawodawczych” Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie, przez nie wyłonionym.

Konstytucja kwietniowa wyposażała prezydenta w dwie grupy kompetencji – uprawnień kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, w czym wyrażało się funkcjonalne zespolenie egzekutywy, oraz uprawnień osobiste (prerogatywy), przy korzystaniu z których kontrasygnata nie była wymagana i które czyniły z głowy państwa niezależny od gabinetu organ władzy państwowej. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że uprawnienia dyskrecyjne głowy państwa nie były znane Konstytucji marcowej.

Do prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej Konstytucja kwietniowa zaliczała: wskazywanie jednego z kandydatów na stanowisko głowy państwa i zarządzanie w tej sprawie głosowania powszechnego; wyznaczanie na czas wojny następcy prezydenta; mianowanie i odwoływanie – premiera, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, prezesa NIK, Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych²⁸, szefa i urzęd-

25 Por. P. Stawicki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne...*, s. 54.

26 L. Mażewski, op. cit., s. 85.

27 Por. A. Deryng, *Siły zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938, s. 12. Autor uważał, że w okresie stanu wojennego następuje „daleko idąca koncentracja ustroju”. W innym opracowaniu twierdził, że prezydent mógł w okresie wojny wydawać dekryty bez wniosku Rady Ministrów, „gdyż zastrzeżenia takiego nie ma w art. 79 [konstytucji]” – *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1938 z. 1, s. 9.

28 Zgodnie ze stanem prawnym wprowadzonym przepisem art. 3 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (Dz.U. nr 79, poz. 445 z późn. zm.) Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, sprawujący dowództwo wojska w czasie pokoju, był generałem przewidzianym na stanowisko Naczelnego Wodza w przypadku wojny. Urząd ten, łącząc ze stanowiskiem ministra spraw wojskowych, piastował aż do swej śmierci marszałek J. Piłsudski, a następnie gen. broni, a później marszałek, Edward Rydz-Śmigły. Zgodnie z brzmieniem przepisów art. 63 ust. 2 i 3 Konstytucji kwietniowej, to „Prezydent Rzeczypospolitej postanawia o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa”, a „W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego”. Z takiego sformułowania cytowanych przepisów ustawy zasadniczej A. Deryng wyprowadzał wniosek, że: „Nowa Konstytucja

ników Kancelarii Cywilnej prezydenta; powoływanie sędziów Trybunału Stanu oraz 1/3 senatorów piastujących mandat z wyboru głowy państwa; rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji; oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu; stosowanie prawa łaski, a także zarządzanie otwarciem sesji nadzwyczajnej Sejmu²⁹. W pozostałych przepisach ustawy zasadniczej można się dopatrzeć również innych prerogatyw głowy państwa, nie wyrażonych *expressis verbis*, które zostaną tu pominięte, jako nie wiążące się bezpośrednio z omawianym zagadnieniem³⁰.

Ujęte enumeratywnie prerogatywy prezydenta, acz niezwykle znaczące ustrojowo i politycznie, były wyjątkami od zasady zobowiązującej głowę państwa do uzyskiwania kontrasygnaty przy wydawaniu wszystkich pozostałych aktów urzędowych stanowionych na podstawie ustawy zasadniczej, bądź na podstawie ustaw zwykłych³¹. Szczególną pozycję prezydenta w systemie organów państwa wzmocniła przyjęta w art. 15 ust. 1 Konstytucji kwietniowej zasada wyłączenia go spod odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej za podejmowane akty urzędowe. W odniesieniu do aktów kontrasygnowanych odpowiedzialność polityczna (parlamentarna) była przerzucona na rząd i ministrów (jednak nie *expressis verbis*, jak w Konstytucji marcowej, lecz na zasadzie domniemania)³², natomiast w zakresie prerogatyw została przeniesiona w wymiar moralny, jako odpowiedzialność „wobec Boga i historii”, i rozszerzona poza ramy aktów urzędowych prezydenta w obszar odpowiedzialności *in generis* „za losy państwa”³³, co – jak się wydaje – przekraczało zdolność jej udźwignięcia przez jakąkolwiek jednostkę ludzką³⁴ i nawiązywało do ukształtowanej u schyłku antyku i w początkach średniowiecza koncepcji monarchy jako pomazańca Bożego³⁵.

-
- nie ustala wprawdzie obowiązku takiej nominacji [tj. Naczelnego Wodza – P.A.T.], ale biorąc pod uwagę tak technikę, jak i rozmiary współczesnej wojny, jak i ogrom kompetencji związanych z urzędem Prezydenta nie wydaje się prawdopodobne, aby Prezydent chciał i mógł osobiście sprawować naczelne dowództwo” – *Siłły zbrojne w organizacji państwa...*, s. 24. Podobnego zdania był M. Starzewski – *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, t. XXX, 1936, s. 221. Por. też: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 241; P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne...*, s. 54-55.
- 29 Przedwojenny konstytucjonalista podkreślał, że: „Nie jest mi znana żadna konstytucja, nawet monarchiczna, w której zakres tych prerogatyw byłby tak rozległy” – S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1936, s. 9.
- 30 Piszę o nich bliżej w przygotowywanej do druku rozprawie nt. *Kontrola rządu w działalności Sejmu i Senatu II Rzeczypospolitej 1919-1939*.
- 31 Kompetencje te zdaniem Czesława Znamierowskiego nie naruszały zasady praworządności, gdyż nie dotyczyły „ustanawiania lub zmiany jakichkolwiek norm ogólnych”, dotyczących sytuacji prawnej obywatela, lecz jedynie „mianowania najwyższych dostojników państwa oraz kontroli nad nimi” i miały „wyraźne uzasadnienie logiczne: szef państwa winien mieć możliwość dobierania sobie współpracowników, poddanych zresztą w swym działaniu państwowym ścisłym przepisom prawa”. Cytowany autor zauważał też, że zakres władzy prezydenta, niewątpliwie duży, nie sprowadzał się jednak do władzy absolutnej i był daleko skromniejszy niż kompetencje Sejmu Ustawodawczego oraz uprawnienia Sejmu w świetle przepisów Konstytucji marcowej – por. *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 45, 58 i 60.
- 32 Kompetencje kontrasygnowane prezydenta zestawiał wyczerpująco: K.W. Kumaniecki, *Ustrój polityczny Polski. Konstytucja kwietniowa i system wyborczy (sejmowy, senacki, prezydencki)*, Kraków 1937, s. 32-34. Zob. też: D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej...*, s. 141-142.
- 33 Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, op. cit., s. 167.
- 34 Wybitny prawnik, poseł Sejmu III kadencji z ramienia Stronnictwa Narodowego, Bohdan Winiarski, pisał, że: „Aby przyszedł prezydent odpowiedział temu nadludzkiemu zadaniu, nie ugiął się i nie wypaczył moralnie pod ciężarem swej nieograniczonej władzy, nie uległ pokusom nieodłącznym od dysponowania olbrzymimi środkami politycznymi i finansowymi, trzeba – jak to pięknie powiedział jeden z mówców na Komisji Konstytucyjnej – (...) aby był w jednej osobie mędrce, rycerzem i świętym”. I kończył retorycznym pytaniem: „Skąd wziąć takiego człowieka, albo raczej nadczłowieka?” – *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 47.
- 35 Por. W. Komarnicki, op. cit., s. 252; D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej...*, s. 139-140.

Rząd w świetle przepisów konstytucji z 1935 r. korzystał z kompetencji generalnej w zarządzaniu państwem, kierując „sprawami państwa, nie zastrzeżonymi innym organom władzy”, co pozwalało mu na domniemanie uprawnień w zawiadywaniu sprawami publicznymi. Rozwiązanie to było niezgodne z praktyką ustrojową okresu poprzedzającego zamach majowy, kiedy to Sejm – formalnie bez wyraźnej dyrektywy konstytucyjnej – przypisywał sobie nie tylko kompetencję generalną w sprawach kierowania państwem, ale zgłaszał również aspiracje do stanowienia wiążącej (autentycznej) wykładni ustawy zasadniczej. W celu sprawowania swych funkcji konstytucyjnych gabinet na gruncie postanowień Konstytucji kwietniowej został wyposażony w prawa: inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych oraz w zakresie konstytucji; wyrażania zgody na uchwalenie przez Sejm ustawy pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których nie było pokrycia w budżecie oraz uchwalanie wydatków nie zaprojektowanych w budżecie, bądź podwyższanie zaprojektowanych przez rząd; wnioskowania do prezydenta o wydawanie dekrétów mających moc „aktów ustawodawczych”; wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw; wnioskowania do prezydenta o tymczasowe wprowadzanie w życie międzynarodowych umów handlowych i celnych „w przypadkach nie cierpiących zwłoki” przed ich formalną ratyfikacją; uruchamiania wydatków bez upoważnienia ustawowego w przypadku „konieczności państwowej” oraz pobierania dochodów i czynienia wydatków w granicach zeszłorocznego budżetu w przypadku niemożności uchwalenia budżetu z powodu rozwiązania izb ustawodawczych, bądź odrzucenia projektu budżetu w całości przez parlament; sprawowania administracji państwowej, obok samorządów terytorialnego i gospodarczego, łącznie z prawem nadzoru nad tymi samorządami; zarządzania – za zgodą prezydenta – stanu wyjątkowego, a w czasie jego trwania zawieszania swobód obywatelskich i korzystania z uprawnień szczególnych przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym, bądź w czasie stanu wojennego przewidzianych ustawą o stanie wojennym³⁶.

Konstytucja kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, acz nie identycznie, normowała również budowę rządu. Przepis jej art. 25 ust. 2 stanowił, że rząd składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Określenie to odnosiło się jednak tylko do składu personalnego gabinetu, bowiem w dwóch innych przepisach (w art. 25 ust. 5 oraz art. 27 ust. 1) ustawa zasadnicza z 1935 r. wliczała trzy konstytucyjne elementy (organy) tworzące rząd, dodając do wymienionych wyżej podmiotów jeszcze Radę Ministrów. W porównaniu z Konstytucją marcową wyraźnemu wzmocnieniu uległa pozycja ustrojowa premiera, który oprócz kierowania pracami rządu reprezentował go na zewnątrz, wydawał samodzielnie rozporządzenia wykonawcze do ustaw – obok ministrów i Rady Ministrów – oraz, co najistotniejsze, ustalał ogólne zasady polityki państwowej, które to uprawnienie pod rządami Konstytucji marcowej, należało do Rady Ministrów. Takie uposażenie kompetencyjne premiera odbyło się częściowo kosztem Rady Ministrów³⁷ i „stanowiłoby zwrot w kierunku kanclerskiego ujęcia pozycji kierownika rządu, gdyby nie konstytucyjne stanowisko wyposażonego w osobiste uprawnienia prezydenta państwa i faktyczna rola Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych”³⁸. Ministrowie z kolei, podobnie jak miało to miejsce już w poprzednim stanie

36 Kompetencje rządu zestawili wyczerpująco: K.W. Kumaniecki, op. cit., s. 41-43.

37 W. Komarnicki, op. cit., s. 271.

38 J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 133; W.T. Kulesza, op. cit., s. 42. Stanisław Car, współautor tekstu Konstytucji kwietniowej, mówił, że ujęcie konstrukcji premiera w rządzie ma cechy systemu półkanclerskiego – Referat ... o Rządzie i odpowiedzialności Rządu [wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 16 III 1933 r.], „Nowe Państwo”, t. III, 1933, z. 1, s. 70.

konstytucyjnoprawnym, kierowali poszczególnymi działami administracji państwowej i „dla rozstrzygnięcia spraw, wymagających uchwały wszystkich członków rządu” łączyli się w kolegialną Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa zasadnicza z 1935 r. wprowadziła do prawa konstytucyjnego II Rzeczypospolitej pojęcie aktów ustawodawczych, zaliczając do nich zarówno ustawy, jak i dekrety prezydenta. Ustawy uchwalał Sejm przy udziale Senatu, dekrety zaś miał prawo wydawać, zgodnie z art. 55 konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów na podstawie delegacji wyrażonej w ustawie „w czasie i zakresie przez nią oznaczonym” (z wyjątkiem zmiany konstytucji) oraz na mocy samej tylko ustawy zasadniczej w okresie między kadencjami izb ustawodawczych „w razie konieczności państwowej”, ale z wyjątkami dotyczącymi: zmiany konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu, budżetu, nakładania podatków i ustanawiania monopolu, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości majątku państwowego o wartości powyżej 100 tys. zł, a także zgody na ratyfikację umów międzynarodowych (handlowych, celnych obciążających stale Skarb Państwa, zawierających zobowiązanie, nałożenie nowych ciężarów na obywateli oraz powodujących zmianę granic państwa), gdyż w art. 52 ust. 1 konstytucji sformułowano dla tego celu wymóg uzyskania „zgody izb ustawodawczych, wyrażonej w ustawie”³⁹.

Niezwykle istotne znaczenie dla zagadnienia dekretowania ustaw w trybie art. 55 ust. 1-2 Konstytucji kwietniowej miało zastrzeżenie wyrażone w ustępie 3 tegoż artykułu, stanowiące, że dekrety wydawane przez głowę państwa mogły być zmieniane lub uchylane tylko aktem ustawodawczym. Tak więc wydawanie dekretów nie podlegało trybowi kontrolnemu pracy parlamentu, z możliwością szybkiego ich obalania w drodze „zwykłej” uchwały samej tylko izby niższej, jak interpretowano to w Sejmie lat 1926-1930 pod rządami Noweli sierpniowej (która wprowadziła do ustawy zasadniczej z 1921 r. możliwość dekretowania ustaw przez głowę państwa), lecz mogło być nadzorowane przez Sejm i Senat tylko w zmuszonym i długotrwałym postępowaniu ustawodawczym, na dodatek z możliwością zastosowania instytucji weta ustawodawczego przez głowę państwa. Sugestywnie, i zasadniczo zgodnie z intencjami autorów ustawy zasadniczej z 1935 r., powody konstytucyjnej konstrukcji dekretów tłumaczył przedstawiciel doktryny przedwojennej, pisząc, że ich zatwierdzenie przez Sejm, bądź badanie przez sądy: „Nie zgadzałyby się (...) z powagą stanowiska Prezydenta, jako czynnika «nadrzędnego» w Państwie (...) Zresztą zatwierdzenie dekretów i tym samym tymczasowy ich charakter wprowadza zamęt i niepokój w stosunki prawne. Fakt natomiast wprowadzenia przez Konstytucję pewnych ograniczeń wydawania dekretów, w formie bądź określenia czasu ich wydawania, bądź upoważnienia ustawowego, nie osłabia w niczym stanowiska Prezydenta. Postanowienia te nie mają na celu jakiegoś skrepowania go, lecz posiadają raczej charakter porządkowy. Chodzi tu mianowicie o to, by ustawodawstwo (...) w trybie ustawy było regułą, a w trybie dekretu – wyjątkiem. Konstytucja chce w ten sposób zapewnić wykonywanie przez każdy organ swoich funkcji i nie wkroczenie w kompetencje innego organu”⁴⁰.

Wprowadzanie zatem takich aktów prawnych jak: ustanawianie cel, udzielenie gwarancji finansowej przez Skarb Państwa, ustalenie kontyngentu poboru rekruta, ogłoszenie amnestii oraz podział kraju na województwa mogło być dokonane zarówno w dro-

39 Należy w tym miejscu przypomnieć – o czym była już wyżej mowa – że prezydent mógł wprowadzić taką umowę, ale tylko dotyczącą spraw handlowych i celnych, w życie tymczasowo.

40 S. Wertheim, *Akt ustawodawczy, jego zakres i moc obowiązująca w świetle konstytucji polskiej z 23 IV 1935*, „Głos Prawa”, 1936 nr 4-6, s. 214.

dze ustawy, jak i mocą dekretów prezydenta. Podstawę prawnopozytywną ku temu stanowił art. 57 ust. 2 ustawy zasadniczej, głoszący, że: „Ilekcć konstytcja lub ustawa dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagają ustawy, dziedzina ta może być unormowana również dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej, wydanym w warunkach konstytucją oznaczonych”, a więc w trybie przewidzianym w art. 55. Ponadto możliwość skorzystania z formy dekretu sugerowały przepisy szczególne konstytucji dotyczące wprowadzania tych regulacji używając zbiorczego pojęcia aktu ustawodawczego, a nie węższego terminu ustawa. Również mimo wyraźnego zastrzeżenia Konstytucji kwietniowej, że dekretowanie nie może dotyczyć ustanawiania budżetu państwa – jednakże tylko w trybie art. 55 ust. 2, a więc w okresie międzykadencyjnym – prezydent mógł zarządzić ogłoszenie budżetu, mimo jego nie rozpatrzenia w konstytucyjnych terminach przez obydwie lub jedną z izb ustawodawczych (art. 58 ust. 5 lit. b-d).

Władza parlamentu w zakresie kontroli wstępnej wydawania przez egzekutywę niektórych aktów administracyjnych, bądź wprowadzania pewnych przepisów prawnych określonych w Konstytucji marcowej drogą ustawy uległa w konstytucji z 1935 r. znaczącemu ograniczeniu. Uprawnienia te zostały przeniesione teraz do sfery konstytucyjnych kompetencji prezydenta. Mógł on bowiem, za kontrasygnatą premiera i właściwego ministra, i bez uprzedniej zgody izb ustawodawczych: zarządzać coroczny pobór rekruta w granicach ustalonego aktem ustawodawczym (a więc dekretem, choć nie wykluczało to formy ustawy) kontyngentu, stanowić o wojnie i pokoju, postanawiać „o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa” i zarządzać w związku z tym wprowadzenie stanu wojennego⁴¹. Dodać należy, że Konstytucja kwietniowa nie wymieniała, odmiennie niż jej poprzedniczka, umów międzynarodowych w sprawie przymierzy w grupie układów między państwowych wymagających uprzedniej formalnej zgody Sejmu przed ratyfikacją (w praktyce odbywało się to w trybie ustawodawczym, a więc przez obie izby). Luka ta, najprawdopodobniej zamierzona, prowadzi do konstatacji, że umowy takie miały być zawierane i transformowane do polskiego porządku prawnego w trybie zwykłym przewidzianym w art. 12 lit. g konstytucji, a więc przez głowę państwa za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów i ministra spraw zagranicznych.

Niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia funkcjonalnego podziału kompetencji organów państwowych miało uszczuplenie mocą przepisów Konstytucji kwietniowej uprawnień ustawodawczych parlamentu. Utracił on prawo do normowania kwestii organizacji rządu i administracji rządowej oraz zwierzchnictwa sił zbrojnych, które to obszary mogły być odtąd regulowane wyłącznie w drodze dekretów prezydenta⁴². Charakterystyczne, że przepis art. 56 konstytucji nie wymagał dla ich wydawania, tak

41 A. Deryng, *Siły zbrojne w organizacji państwa...*, s. 34. Konstytucja kwietniowa nie posługiwała się znany m ustawie zasadniczej z 1921 r. zwrotem – wypowiedzanie wojny, lecz mówiła o stanowieniu o wojnie oraz o obronie państwa. M. Starzewski bagatelizował utratę tej kompetencji przez Sejm, twierdząc, że uprawnienie to w systemie prawnym Konstytucji marcowej miało charakter formalny oraz, że wybuch wojny nie zawsze wiąże się z jej wypowiedzeniem, a jej prowadzenie i tak wymaga współpracy parlamentu, co daje okazję do kontroli poczynań egzekutywy – *Prawo polityczne*. Cz. 3. T. II: *Morfologia i kompetencje Sejmu*, Kraków 1936, s. 66. Z kolei C. Znamierowski, uzasadniając zniesienie w Konstytucji kwietniowej wymogu uzyskiwania przez prezydenta zgody Sejmu na stanowienie o wojnie, pisał, że: „Zgodne to z naturą rzeczy: wypowiedzenie wojny wymaga zazwyczaj bardzo szybkiej decyzji” – op. cit., s. 59.

42 W kwestii zniesienia wpływu parlamentu na sprawowanie zwierzchnictwa sił zbrojnych przedwojenny przedstawiciel doktryny prawa konstytucyjnego zauważał, że: „Nowa Konstytucja ustalając zasadę, iż Siły Zbrojne są jednym z naczelnych organów władzy państwowej, konsekwentnie uniezależnia ich organi-

jak we wszystkich pozostałych wypadkach ustawodawstwa dekretowego, wniosku Rady Ministrów. Niemniej jednak podlegały one kontrasygnacie członków rządu, a w przypadku dekretów dotyczących zwierzchnictwa sił zbrojnych, zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy zasadniczej, sposób ich kontrasygnowania miał zostać określony w odrębnym dekrete prezydenta, który nosić miał w tym wypadku, choć tego *expressis verbis* nie określono, wszelkie cechy przyjęte w niektórych państwach dla – pojmowanych w znaczeniu materialnym – tzw. ustaw organicznych. Dekret ten miał być bowiem, obok konstytucji, podstawą do stanowienia dalszych dekretów zwykłych normujących sprawy sił zbrojnych.

Częściowym tylko przedłużeniem rozwiązań przyjętych w Konstytucji marcowej było unormowanie na gruncie ustawy zasadniczej z 1935 r. zagadnienia kontroli aktów prawnych dotyczących stanów zagrożenia państwa⁴³, a więc zarządzeń Rady Ministrów w sprawie stanu wyjątkowego i zawieszania swobód obywatelskich w okresie jego trwania oraz zarządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie stanu wojennego.

O ile przesłanki przedmiotowe i podmiotowe wprowadzenia stanu wyjątkowego były w Konstytucji kwietniowej określone w sposób zbliżony⁴⁴, acz nie identyczny, do ich ujęcia w ustawie zasadniczej z 1921 r., tyle uprawnienie do zawieszania swobód obywatelskich w obu konstytucjach różniło się w sposób zasadniczy. Konstytucja marcowa wyliczała bowiem w art. 124 ust. 1 w sposób enumeratywny tylko siedem praw obywatelskich mogących ulec czasowemu zawieszeniu w okresie stanów wyjątkowego i wojennego, podczas gdy konstytucja z 1935 r. stanowiła w art. 78 ust. 7 ogólnie o prawie rządu do zawieszania swobód obywatelskich, co należy interpretować jako delegację do zawieszania nawet wszystkich praw członków wspólnoty państwowej zagwarantowanych ustawą zasadniczą z 1935 r. i utrzymanymi w mocy przepisami Konstytucji marcowej⁴⁵. Konstytucja kwietniowa, podobnie do jej poprzedniczki, wymagała aby zarządzenie dotyczące wprowadzenia stanu wyjątkowego Rada Ministrów przesała do Sejmu. Na tym jednak podobieństwa regulacji konstytucyjnej tego zagadnienia w obu ustawach zasadniczych okresu II Rzeczypospolitej kończyły się. Konstytucja marcowa stanowiła, że zarządzenie o stanie wyjątkowym winno być przesyłane Sejmowi w czasie trwania jego sesji „natychmiast” po wydaniu, celem „zawierzenia”, a więc poddane obligatoryjnej kontroli izby niższej, ze skutkiem ewentualnego jego uchylenia przez parlament w trybie natychmiastowym. Konstytucja kwietniowa stanowiła natomiast jedynie o możliwości żądania przez Sejm „uchylenia zarzą-

zanie od woli i decyzji innych organów, a więc czy to Rządu, czy to Sejmu i Senatu i znajduje w ten sposób właściwe rozwiązanie problemu” – A. Deryng, *Sily zbrojne w organizacji państwa...*, s. 24.

43 Konstytucja kwietniowa, w odróżnieniu od swej poprzedniczki, poświęcała kwestiom stanów nadzwyczajnych odrębny, złożony z art. 78 – 79, rozdział XII, zatytułowany: *Stan zagrożenia państwa*.

44 W świetle przepisów obu konstytucji stan wyjątkowy zarządzała Rada Ministrów za zezwoleniem prezydenta.

45 Por. M. Brzeziński, op. cit., s. 91. A. Cieszyński twierdzi, że wyszczególnienie wolności podlegających zawieszeniu w czasie trwania stanu wyjątkowego konstytucja delegowała do ustawy zwykłej – op. cit., s. 128 i 130. Jakkolwiek sformułowanie przepisu art. 78 ust. 7 ustawy konstytucyjnej i jego wykładnia gramatyczna nie dawały jednoznacznej delegacji do takiego działania, gdyż odesłanie do ustawy zwykłej dotyczyło – zdaniem piszącego niniejsze słowa – tylko kwestii określenia katalogu uprawnień szczególnych, z których rząd mógł korzystać w okresie stanu wyjątkowego, wykaz wolności, które mogły być zawieszane w okresie stanu wyjątkowego został zawarty w art. 3 – 7 ustawy z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 17, poz. 108). Katalog tych swobód oraz skutki wynikające z ich zawieszania pokrywały się z określonymi w rozporządzeniu prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 16 marca 1928 r. (Dz.U. nr 32, poz. 307), które traciło moc z chwilą wejścia w życie ustawy z 22 lutego 1937 r.

dzenia”, a więc ustanawiała kompetencję fakultatywną izby niższej, i narzucała termin siedmiu dni od ogłoszenia zarządzenia na przesłanie go Sejmowi. Obydwie konstytucje okresu międzywojnia wymagały aby zarządzenie o stanie wyjątkowym wydane w okresie między kadencjami izb ustawodawczych było złożone nowo wybranemu Sejmowi na pierwszym jego posiedzeniu. Ustawa zasadnicza z 1921 r. przewidywała ponadto automatyczne zebranie się izby w ciągu 8 dni od ogłoszenia stanu wyjątkowego, celem powzięcia odpowiedniej decyzji, jeżeli zarządzenie o jego wprowadzeniu mające obowiązywać na obszarze więcej niż jednego województwa zostałyby wydane w czasie przerwy w obradach sejmowych (a więc w okresie międzysesyjnym lub w czasie ferii parlamentarnych). Przepisu tego zabrakło w konstytucji z 1935 r. Ponadto Konstytucja kwietniowa stanowiła, że wniosek w sprawie uchylenia zarządzenia o stanie wyjątkowym nie mógł być głosowany w Sejmie „na posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony”. Prawo żądania uchylenia zarządzenia o stanie wyjątkowym nie było od roku 1935 uprawnieniem wyłącznie izby niższej, jak miało to miejsce pod rządami Konstytucji marcowej, lecz kompetencją obu izb parlamentu, z tym, że uprawnienie inicjowania procedury w tym zakresie przysługiwało wyłącznie Sejmowi. Konstytucja kwietniowa stanowiła, że „rząd niezwłocznie uchyli zarządzenie” o stanie wyjątkowym – a więc nie Sejm jak poprzednio – ale dopiero wówczas: „jeżeli Senat wypowie się za uchwałą Sejmu” tego żądającą.

Podobnie do poprzedniej konstytucji, ustawa zasadnicza z 1935 r. nie zawierała przepisów poddających kontroli parlamentarnej zarządzenia prezydenta w sprawie stanu wojennego oraz jego poczynań w czasie trwania tego stanu. W literaturze przedmiotu sformułowano w tej kwestii pogląd, że: „Możliwa była jedynie kontrola ex post, połączona z ogólną oceną działań rządu w tym okresie”⁴⁶, a więc – zgodnie z zasadą wyłączenia odpowiedzialności głowy państwa – nie podlegały jej działania prezydenta⁴⁷. Przepis art. 79 Konstytucji kwietniowej przyznawał prezydentowi, nie postanawiając o obowiązku inicjatywy Rady Ministrów w tym względzie⁴⁸, uprawnienie do zarządzenia stanu wojennego na obszarze całego państwa lub jego części: „w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa”. Ogłoszenie stanu wojennego ograniczało – i tak skromnie w porównaniu ze stanem prawnym pod rządami Konstytucji marcowej – uprawnienia parlamentu i radykalnie zwiększało kompetencje prezydenta oraz częściowo rządu⁴⁹. I tak, podczas trwania stanu wojennego czas urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej ulegał automatycznemu przedłużeniu „do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju”, a głowa państwa uzyskiwała – motu proprio, a więc bez uprzedniego upoważnienia wyrażonego w ustawie i bez wniosku rządu – rozległe

46 A. Cieszyński, op. cit., s. 128.

47 M. Brzeziński, op. cit., s. 93.

48 Obowiązek taki wprowadzała ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, Dz.U. nr 57, poz. 366.

49 A. Cieszyński, op. cit., s. 127. Wacław Komarnicki twierdził nawet, że wprowadzenie stanu wojennego dawało prezydentowi na mocy przepisów Konstytucji kwietniowej władzę „niemal absolutną”, a rozwiązanie to nie miało precedensu w prawie konstytucyjnym epoki nowożytnej – op. cit., s. 249. Stanowczo jednak za daleko, bo abstrahując od istoty stanu wojennego i siłą rzeczy jego przejściowego w sensie obiektywnym charakteru, i zapominając, że dekrety prezydenta nie mogły zmieniać konstytucji, a także – last but not least – pomijając znaną przecież historiografii praktykę władzy prezydenta RP w okresie II wojny światowej, idzie w ocenie możliwości działania prezydenta M. Brzeziński, który pisze, że „stan wojenny w konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. nie był typowym rodzajem stanu nadzwyczajnego. Został stworzony jako instytucja będąca osobistym narzędziem władzy prezydenta, mogąca stanowić prawną podstawę stałego rządzenia państwem, z niemal całkowitym wyłączeniem właściwej przedmiotowo konstytucji” – op. cit., s. 96.

dekretowe uprawnienia ustawodawcze (tylko z wyjątkiem zmiany konstytucji) oraz prawo przedłużania kadencji izb, modyfikowania terminarza ich sesji, a także zwoływania Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie. Ponadto na podstawie art. 24 ust. 1 konstytucji prezydent uzyskiwał w okresie trwania stanu wojennego prawo do wyznaczania swego następcy. Rząd z kolei korzystał z uprawnień przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym oraz z uprawnień szczególnych, określonych ustawą o stanie wojennym⁵⁰.

Nie wdając się w ocenę politycznej wymowy ustawy zasadniczej z 1935 r., która na tle swej poprzedniczki razi autorytaryzmem i wypada w zdecydowanej większości ocen sformułowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz literaturze historycznej niekorzystnie, skupić się należy w tym miejscu – zgodnie z tezą przyjętą w założeniach niniejszego szkicu o bezpośrednim wpływie sytuacji narastającego zagrożenia wojną na kształt tworzonego w latach 1934/1935 – 1939 ustawodawstwa – na osądzie przydatności jej przepisów do wychodzenia tej sytuacji na przeciw. Pierwsze oceny Konstytucji kwietniowej pod tym kątem formułowano jeszcze przed wybuchem II wojny światowej, kolejne zaś po wojnie. Oczywiście w obu czasokresach zależały one od środowiska, w którym je kreślono, a przede wszystkim od jego stosunku do sanacji i ustroju II Rzeczypospolitej w ogóle oraz od stopnia obiektywizmu autorów tych ocen. Niżej zostaną przytoczone tylko niektóre z nich, sformułowane przez przedstawicieli świata nauki, którzy choć nie zawsze obiektywni, z założenia winni do obiektywizmu dążyć.

Pierwsze wypowiedzi ocenne dotyczące omawianej materii zostały sformułowane niejako na gorąco, bo jeszcze w okresie prac nad ostatecznym brzmieniem Konstytucji kwietniowej i tuż po jej wejściu w życie. I tak, senator III kadencji Wojciech Rostworowski, sprawozdawca projektu konstytucji z ramienia Komisji Konstytucyjnej Senatu, na jej posiedzeniu w dniu 11 grudnia 1934 r., o rozwiązaniach przyszłej ustawy zasadniczej w dziedzinie przygotowania państwa do ewentualnej wojny mówił: „Sądzę, że wszystkie nowe konstytucje, które po naszej uchwalane będą, z tym dorobkiem, który wnosi projekt obecny będą się musiały liczyć”⁵¹. Przedstawiciel nauki prawa zaś, w nawiązaniu do tej wypowiedzi, podkreślał, że: „O ile chodzi o problem obrony państwa, to konstytucja – pierwsza o ile nam wiadomo w dziejach konstytucjonalizmu – zajmuje się z wyjątkową pieczołowitością zagadnieniami gotowości obronnej i dostosowuje do niej szereg postanowień szczególnych”⁵². W podobnym tonie wypowiadał się wybitny konstytucjonalista z Uniwersytetu Poznańskiego, profesor Antoni Peretiatkiewicz, pisząc: „O ile nam wiadomo, żadna konstytucja nowoczesna nie przewiduje tak wyraźnie tych wyjątkowych sytuacji prawnych, które mogą powstać w czasie

50 M. Starzewski pisał, że: „Art. 79 Nowej Konstytucji należy uznać za jeden z najlepiej pomyślanych, najmniej może jednak szczęśliwie zredagowanych, nasuwa bowiem mnóstwo trudności interpretacyjnych” – *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1938 z. 2, s. 249. W dalszej części wywodów (s. 251) cytowany autor podkreślał, że konstytucja wyraźnie odróżnia pojęcie wojny (art. 12 lit. f, art. 13 ust. 2 lit. b, art. 24 ust. 1) od stanu wojennego (art. 79). Wojna bowiem to stan wywołany formalnie notą dyplomatyczną jakiegoś państwa, bądź zaistniały faktycznie wskutek agresji sił zbrojnych na inne państwo, wiążący się z koniecznością użycia armii. Stan wojenny natomiast, to stan nadzwyczajny w państwie ustanowiony specjalnym aktem prawnym jego władz, skutkujący ograniczeniem swobód obywatelskich oraz szczególne uprawnienia organów państwa. Stan wojenny może być wywołany tak wojną, jak i samym tylko zagrożeniem jej wybuchu.

51 Cyt. za: J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, t. XXX, 1936, s. 170.

52 Ibidem, s. 169-170.

wojny. Żadna konstytucja nie jest tak, jak nasza ostrożna i przezorna w dziedzinie wojskowej i wojennej. Jest to czynnik dodatni, wzmacniający naszą siłę obronną⁵³.

Godna uwagi jest też opinia innego przedstawiciela przedwojennej doktryny prawa konstytucyjnego, profesora Antoniego Derynga z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Pisał on w 1938 r., że: „Nowa Konstytucja (...) 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 koncepcji 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, harmonijnego współdziałania wszystkich naczelnych organów, celem zapewnienia państwu tym skuteczniejszej obrony⁵⁴. Na temat genezy tych rozwiązań i ewentualnych konsekwencjach ich braku dodawał zaś, że: „Nowa Konstytucja wykorzystała tutaj doświadczenia ustrojowe wielkiej wojny [tj. I wojny światowej – P.A.T.], przewidując z góry normy przekształcające ustrój dla celów wojennych, to, co w razie braku takich norm miało by się musiało bądź *via facti*, bądź na zasadzie uchwał ciał ustawodawczych mniej lub bardziej zgodnych z Konstytucją⁵⁵.

Na ocenach Konstytucji kwietniowej w kontekście przystawalności jej przepisów do kwestii obrony państwa i zagrożenia wojennego formułowanych po II wojnie światowej zaważyła praktyka jej stosowania w okresie tejże wojny – odbiegająca znacząco od litery ustawy zasadniczej z 1935 r.⁵⁶ – oraz zawirowania ustrojowe i koszmar politycznej emigracji powojennej. Mimo to, nawet w warunkach reżimu komunistycznego z jego wszechwładną instytucją cenzury rewencyjnej, jeden z historyków napisał, że opierając się na ustawie zasadniczej z 1935 r. w okresie II wojny światowej „zachowano ciągłość władz państwowych, stanowiącą z punktu widzenia prawa międzynarodowego jedną z istotnych przesłanek legalnego, mimo okupacji jej terytorium istnienia Rzeczypospolitej. Dla losów sprawy polskiej, dla walki narodu o odzyskanie niepodległości miało to ogromne znaczenie⁵⁷. Ocena ta nawiązuje tylko do jednego aspektu regulacyjnego ustawy zasadniczej z 1935 r., mianowicie łatwości sukcesji władzy prezydenta w warunkach wojny. Tymczasem, zdaniem piszącego te słowa, nie mniej ważnymi instytucjami ustrojowymi Konstytucji kwietniowej, które pozwoliły na legitymizowany prawnie byt państwa polskiego w dobie wojny, ale również na symboliczne trwanie jego władz na emigracji aż po rok 1990, były: pozostałe kompetencje

53 A. Pęretiatkiewicz, *Nowa Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1935, z. 2, s. 57. Dodać należy, że cytowany autor był przekonany, iż: „Konstytucja marcowa wprawdzie głosiła, że «Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu»; ale (...) przez Naród rozumiała ogół obywateli państwa, a więc także Niemców, Ukraińców i Żydów. Nowa Konstytucja jest z tego punktu widzenia wiele ostrożniejsza, ponieważ przenosząc punkt ciężkości władzy do rąk Prezydenta, oddaje tę władzę zwierzchnią faktycznie w ręce polskie” (ibidem, s. 56-57).

54 A. Deryng, *Siły zbrojne w organizacji państwa...*, s. 7-8.

55 Ibidem, s. 14. Autor cytowanej wypowiedzi nie przypuszczał przy tym, czego dowiodła praktyka ustrojowa czasu II wojny światowej, że w jej warunkach w ogóle nie będzie możliwe funkcjonowanie parlamentu, nawet w przewidywanym przez art. 79 ust. 2 in fine konstytucji „zmniejszonym składzie”.

56 Por. m.in. W. Rostocki, *Stosowanie Konstytucji...*, passim; idem, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 99 i n.

57 A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 342-343. Podobnie kwestię tę ujmują: R. Mojak, *Ewolucja polskiego konstytucjonalizmu w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, pod red. A. Korobowicza, Lublin 1996, s. 90 oraz W.T. Kulesza, op. cit., s. 47.

nominacyjne prezydenta w zakresie powoływania i odwoływania Naczelnego Wodza, rządu, prezesa NIK, sędziów itd.; unormowania odnoszące się do stanu zagrożenia państwa; prawo egzekwowania przez głowę państwa odpowiedzialności politycznej członków rządu i Naczelnego Wodza; uprawnienia do stanowienia ustawodawstwa dekretowego w pełnym zakresie prawodawstwa objętym materią ustaw zwykłych, w tym w obszarze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i stanowienia budżetu; oraz kompetencja generalna rządu w zakresie kierowania sprawami państwa, nie zastrzeżonymi innym organom władzy.

Ustawodawstwo dekretowe i sejmowe z lat 1935-1939 przygotowujące państwo polskie do wojny obronnej

Działalność ustawodawcza pod rządami Konstytucji kwietniowej w latach 1935-1939 (do momentu wybuchu II wojny światowej) obejmowała, przypomnijmy, stanowienie ustaw przez Sejm i Senat oraz dekretów przez Prezydenta Rzeczypospolitej. W tej drugiej grupie mieściły się trzy zasadnicze rodzaje aktów z mocą ustawy – dekrety wydawane w trybie art. 56 konstytucji w ramach wyłącznej kompetencji ustawodawczej prezydenta, wśród których znajdowały się m.in. akty dotyczące zwierzchnictwa sił zbrojnych (wydawane na podstawie art. 63 ust. 1 konstytucji); dekrety stanowione w trybie art. 55 ust. 2 konstytucji „w razie konieczności państwowej” w okresie między kadencjami Sejmu oraz dekrety wydawane w trybie art. 55 ust. 1 na podstawie pełnomocnictw udzielonych głowie państwa ustawą „w czasie i zakresie przez nią oznaczonym”.

W okresie od wejścia w życie ustawy zasadniczej z 1935 r. do chwili wybuchu II wojny światowej prezydent dwukrotnie korzystał z instytucji wydawania dekretów w okresie międzykadencyjnym (w latach 1935 i 1938), a Sejm i Senat dwóch ostatnich kadencji uchwaliły cztery ustawy udzielające głowie państwa pełnomocnictw ustawodawczych. Pierwsze dwie ustawy delegacyjne – uchwalona w dniu 6 listopada 1935 r.⁵⁸ i obowiązująca do momentu zamknięcia sesji zwyczajnej izb, czyli przez okres około 5 miesięcy, oraz z dnia 30 marca 1936 r.⁵⁹, z mocą do momentu otwarcia najbliższej (nadzwyczajnej) sesji Sejmu i Senatu, czyli przez okres około 3 miesięcy – upoważniały prezydenta do wydawania dekretów w zakresie spraw gospodarczych i finansowych. Mimo, iż zakres pełnomocnictw nie dotyczył formalnie spraw obronności państwa w okresie ich funkcjonowania, Prezydent Rzeczypospolitej wydał cztery dekrety odnoszące się do tej dziedziny (po dwa w obydwu okresach pełnomocnictw). Zostaną one omówione niżej. Trzecia ustawa o pełnomocnictwach, z dnia 2 lipca 1936 r.⁶⁰, z mocą do dnia otwarcia najbliższej sesji zwyczajnej Sejmu, czyli przez okres około 4 miesięcy, zawierała – obok „tradycyjnego” już zakresu upoważnienia dekretowego obejmującego sprawy gospodarcze i finansowe – formalną delegację do regulowania również spraw obrony państwa. W okresie od listopada 1936 r. do połowy maja 1939 r. prezydent RP nie korzystał z pełnomocnictw ustawowych do wydawania dekretów, gdyż rząd nie występował o nie do Sejmu, co oznaczało, że

58 Ustawa z dnia 6 listopada 1935 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów. Dz.U. nr 81, poz. 501.

59 Ustawa z dnia 30 marca 1936 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. nr 23, poz. 186.

60 Ustawa z dnia 2 lipca 1936 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. nr 51, poz. 363.

wszystkie kwestie dotyczące spraw obrony państwa (nie licząc dekretów wydawanych w roku 1938 w okresie między IV a V kadencją izb ustawodawczych) normował w tym czasie parlament w drodze stanowienia ustaw. Ostatnia ustawa udzielająca prezydentowi pełnomocnictw ustawodawczych została uchwalona przez Sejm w dniu 13 maja 1939 r.⁶¹ i miała obowiązywać do dnia otwarcia jego najbliższej sesji zwyczajnej, co nigdy już nie miało nastąpić. Tak więc ustawa ta funkcjonowała do dnia 1 września 1939 r., kiedy to zarządzony został stan wojenny. Zakres pełnomocnictw ustawodawczych głowy państwa ustanowiony tą ustawą był identyczny jak w ustawie z 2 lipca 1936 r.

W zamieszczonej niżej tabeli przedstawiono statystyczny obraz działalności ustawodawczej parlamentu i prezydenta RP w zakresie przygotowania państwa do wojny obronnej w okresie od momentu wejścia w życie Konstytucji kwietniowej do dnia 1 września 1939 r. włącznie. Podane dane obejmują tylko te akty prawne, których treść odnosiła się w części lub całości bezpośrednio do omawianego zagadnienia. Treść normatywna ważniejszych spośród nich zostanie omówiona niżej. Należy zatem liczyć się z tym, że i inne ustawy oraz dekrety, nie objęte zestawieniem w tabeli, odnoszą się mogły pośrednio do szeroko rozumianej sfery obronności państwa i jego przygotowania na wypadek wojny, bowiem – począwszy od połowy roku 1935, ze stopniowo rosnącą intensywnością ku dacie napaści Niemiec hitlerowskich na Polskę – cała machina państwa, jawnie i niejawnie, przygotowywana była do obrony.

Ustawodawstwo polskie na wypadek zagrożenia wojennego pod rządami Konstytucji kwietniowej w latach 1935-1939

Wyszczególnienie	1935	1936	1937	1938	1939
Ustawy ogółem, w tym:	4	62	104	137	102
– dotyczące zagrożenia wojennego	0	7	7	10	16
Dekrety ogółem, w tym:	41	63	2	40	22
a) w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych	0	5	2	1	5
b) pozostałe dekrety ogółem, w tym:	41	58	0	39	17
– dotyczące zagrożenia wojennego	2	9	0	7	10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919-1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008, s. 250 i 289; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, wyd. 2, Łódź 1995, s. 96-97; „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej” Polskiej z lat 1935-1939.

⁶¹ Ustawa z dnia 13 maja 1939 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. nr 44, poz. 285.

Od chwili wejścia w życie ustawy zasadniczej z 1935 r. do dnia 1 września 1939 r. włącznie, nie licząc samej konstytucji oraz wspomnianych 4 ustaw o pełnomocnictwach dla prezydenta, sprawom przygotowania państwa do obrony w sytuacji zagrożenia wojennego poświęcono łącznie 81 aktów ustawodawczych, z czego nieco więcej niż połowa (41) przypadła na dekrety wydane przez głowę państwa. Wśród nich 13 dotyczyło spraw zwierzchnictwa sił zbrojnych, a więc zostało wydanych na podstawie art. 63 ust. 1 konstytucji kwietniowej. Zarówno w grupie dekretów normujących inne kwestie niż sprawy zwierzchnictwa sił zbrojnych, jak i wśród ustaw znajdowały się akty ustawodawcze w pierwotnym brzmieniu (22 dekrety i 29 ustaw), a także akty nowelizujące dotychczasowe ustawodawstwo (6 dekretów i 11 ustaw).

Kluczowe znaczenie dla procesu przygotowań państwa polskiego do obrony miały przepisy normujące sprawy sił zbrojnych. Ich katalog pod rządami Konstytucji kwietniowej otwierał dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju⁶². Przepisy merytoryczne dekretu zawarte były w czterech działach (piąty obejmował przepisy intertemporalne). W dziale pierwszym postanowiono m.in., że w czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi poprzez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (dalej: GISZ) oraz ministra spraw wojskowych. Akty urzędowe prezydenta w zakresie tegoż zwierzchnictwa oraz, co należy podkreślić, dotyczące „przygotowania obrony Państwa” miały mieć postać dekretów i zarządzeń, które winny być kontrasygnowane przez wspomnianego ministra, a w sprawach obrony i wykraczających poza zakres działania ministra przez niego i przez Prezesa Rady Ministrów. W myśl przepisów działu drugiego dekretu, GISZ miał być generałem przewidzianym na Naczelnego Wodza, co z jednej strony było kontynuacją identycznego przepisu z 6 sierpnia 1926 r. i usankcjonowaniem sprawowania tej funkcji przez gen. Rydza-Śmigłego, z drugiej zaś rozstrzygało negatywnie kwestię łączenia urzędu głowy państwa ze stanowiskiem wodza naczelnego w czasie wojny, o ile prezydentem byłaby osoba nie posiadająca stopnia generalskiego. Dekret z 9 maja 1936 r. stanowiąc dalej w art. 5 działu II, że do zakresu prac GISZ „należy nadawanie właściwego kierunku pracom nad obroną Państwa i przygotowaniem Sił Zbrojnych na wypadek konfliktu zbrojnego”. W szczególności prace te miały obejmować: stawianie rządowi postulatów w dziedzinie obrony; przygotowywanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych; wydawanie dyrektyw ministrowi spraw wojskowych „w zakresie jego prac, związanych z przygotowaniem Sił Zbrojnych do zadań wojennych”; kontrolę w dziedzinie wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowania wojennego Sił Zbrojnych oraz stawianie ministrowi „wiązących postulatów” co do obsady ważniejszych stanowisk wojskowych „od dowódcy pułku wzwyż”. Generalnemu Inspektorowi podporządkowany został stosowny urząd z aparatem generalskim oraz Sztab Główny z jego szefem. Dział III dekretu określał kompetencje ministra spraw wojskowych, którego pozycja – w porównaniu ze stanem prawnym z roku 1926 – została istotnie zredukowana, poprzez stosowanie się do postulatów GISZ. Minister dowodził bezpośrednio i dysponował Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, przygotowywał je do zadań wojennych,

62 Dz.U. nr 38, poz. 286. Dekret ten zniósł moc obowiązującą 3 aktów prawnych: rozporządzenia prezydenta z dn. 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa (Dz.U. nr 79, poz. 444), powołanego wyżej dekretu z 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (Dz.U. nr 79, poz. 445) oraz rozporządzenia prezydenta z dn. 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz.U. nr 108, poz. 633).

kierował ich administracją i sprawami personalnymi oraz reprezentował w rządzie sprawy obrony państwa i przedkładał wnioski GISZ „wedle [jego] dyrektyw”. Przepisami działu IV dekretu ustanowiono, w miejsce dotychczasowego Komitetu Obrony Państwa, Komitet Obrony Rzeczypospolitej. Do zakresu jego działania należało rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa, ustalanie w tej dziedzinie wytycznych dla rządu oraz „koordynowanie prac przygotowujących obronę Państwa”. Przewodniczącym komitetu był prezydent RP, jego zastępcą GISZ, a stałymi członkami premier oraz ministrowie spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, spraw wojskowych, skarbu, przemysłu i handlu. Bez prawa głosowania mogli zasiadać w komitecie szef Sztabu Głównego i jego zastępca oraz szef administracji armii (II wiceminister spraw wojskowych). Prezydent mógł ponadto w razie potrzeby powołać doń innych ministrów w charakterze członków stałych oraz dalsze osoby bez prawa głosowania. Posiedzenia komitetu zwoływał prezydent wedle swego uznania, bądź na wniosek GISZ. Organem roboczym komitetu był jego sekretariat, działający przy GISZ⁶³.

Pod „rządami” dekretu z 9 maja 1936 r. prezydent RP wydał do dnia 1 września 1939 r. łącznie 12 dekretów dotyczących sił zbrojnych. Ich listę otwiera dekret z dnia 4 lipca 1936 r. o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa⁶⁴. Inspektor ów został usytuowany przy GISZ, wykonując z jego ramienia „kierownictwo i zwierzchni nadzór nad organizacją i przygotowaniem obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej Państwa”. Miał on obowiązek ścisłej współpracy z ministrem spraw wojskowych oraz prawo stawiania wytycznych pozostałym ministrom w zakresie spraw należących do jego zadań. Inspektora powoływał prezydent na wniosek ministra spraw wojskowych, uzgodniony z GISZ. Następnymi dekretami z tego zakresu prezydent dwukrotnie – w dniach 26 czerwca 1936 r.⁶⁵ i 14 kwietnia 1939 r.⁶⁶ – znowelizował własne rozporządzenie z mocą ustawy z dnia 7 października 1932 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców, dostosowując jego przepisy do warunków zagrożenia wojennego. Drugi z dekretów nowelizujących przewidywał m.in. ustanowienie stanowiska podoficera kontraktowego, którym mógł zostać podoficer rezerwy i pospolitego ruszenia, a także – w stanie spoczynku oraz możliwość powołania tego ostatniego na ćwiczenia wojskowe i do zawodowej służby wojskowej. Równocześnie z pierwszą z wymienionych nowelizacji prezydent RP zmienił w dniu 26 czerwca 1936 r. osobnym dekretem własne rozporządzenie z dnia 7 marca 1928 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców marynarki wojennej⁶⁷. Natomiast w dniu 12 marca 1937 r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał nowy dekret o służbie wojskowej oficerów, ustanawiający m.in. – obok szczegółowych i dostosowanych do sytuacji wzrostu zagrożenia wojną przepisów pragmatyki oficerskiej – stopień oficera czasu wojny, który (tak pierwszy – podporucznika, jak i kolejne wyższe) mógł być nadany „za czyn wyjątkowego męstwa na polu bitwy” (art. 16 i 17 dekretu)⁶⁸. Zbliżony charakter do cytowanych regulacji

63 Przepisy dekretu z 9 maja 1936 r. omawiają m.in.: A. Chamski, *Nowa organizacja naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, t. X, 1936, z. 1; A. Deryng, *Siły zbrojne jako organ władzy...*, s. 18-19; J. Maślanka, op. cit., s. 305-307; P. Stawicki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne...*, s. 58-60; W.J. Wysocki, op. cit., s. 34-36; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 88-89; W.J. Wołpiuk, op. cit., s. 233-235.

64 Dz.U. nr 52, poz. 368.

65 Ibidem, nr 55, poz. 399.

66 Ibidem, nr 35, poz. 221.

67 Ibidem, nr 55, poz. 400.

68 Dekret ten został znowelizowany przez prezydenta w dniu 29 kwietnia 1939 r. (Dz.U. nr 40, poz. 263), m.in. w związku z powoływaniem oficerów rezerwy na ćwiczenia wojskowe.

nosił też dekret z dnia 23 listopada 1938 r. o warunkach mianowania oficerów w stopniach honorowych⁶⁹. Oficerami takimi mogli zostać zarówno obywatele polscy „za wybitne zasługi położone w czasie pokoju lub w czasie wojny, mające podstawowe znaczenie dla rozwoju Sił Zbrojnych, obrony Państwa lub zakończenia działań wojennych”, jak i obywatele państw obcych „za zasługi położone w czasie pokoju lub w czasie wojny dla Państwa Polskiego albo w szczególności Jego Sił Zbrojnych”. Dekret przewidywał też możliwość pozbawienia obywatela państwa obcego oficerskiego stopnia honorowego „za działanie na szkodę Państwa Polskiego”. Kolejne dekrety prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych dotyczyły: z dnia 21 sierpnia 1936 r. – uznania półwyspu helskiego (wraz z przylegającymi wodami) za rejon umocniony⁷⁰; z dnia 24 listopada 1937 r. – ustanowienia znaków wojska i marynarki wojennej⁷¹; z dnia 28 lipca 1939 r. – zmiany ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju⁷² (m.in. w związku z ruchami dyslokacyjnymi oddziałów i pododdziałów wojskowych); z dnia 7 sierpnia 1939 r. – ustanowienia przepisów dyscyplinarnych dla Sił Zbrojnych⁷³ (m.in. zaostrzających wymogi dyscyplinarne w związku z zagrożeniem wojennym). Ostatni z dekretów prezydenta, z dnia 1 września 1939 r., dotyczący zwierzchnictwa Sił Zbrojnych w związku z mianowaniem Naczelnego Wodza, zostanie omówiony niżej.

Na grupę 28 dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej dotyczących szeroko pojętych spraw obronności państwa wydanych pod rządami Konstytucji kwietniowej poza systemem aktów dotyczących zwierzchnictwa sił zbrojnych w okresie poprzedzającym napad Niemiec na Polskę składają się akty ustawodawcze stanowiące tak w ramach pełnomocnictw ustawowych udzielonych przez parlament, jak i wydawane w okresie międzykadencyjnym na podstawie ogólnej delegacji konstytucyjnej. Niżej przedstawiony zostanie przegląd treści normatywnej najważniejszych z nich.

W drugiej połowie roku 1935 prezydent wydał w trybie delegacyjnym dwa dekrety dotyczące kwestii obronności. Pierwszy z nich, z 2 października⁷⁴, zaostrzył przepisy odnoszące się do publicznego używania odznak i mundurów, postanawiając, że wymagało to pozwolenia władz, które mogło być udzielone tylko organizacji istniejącej legalnie. Państwo zastrzegło sobie też cofnięcie stosownego zezwolenia, jeżeli uznało, że wymagało tego „bezpieczeństwo, spokój lub porządek publiczny”. Z tych samych względów minister spraw wewnętrznych mógł również zakazać stosowania odznak i mundurów, których używanie nie wymagało formalnego zezwolenia. Omawiane przepisy poddawały więc, choć nie powiedziano tego wprost, szerszemu nadzorowi i kontroli władz państwowych organizacje paramilitarne, których głównymi zewnętrznymi wyróżnikami były właśnie wszelkiego rodzaju odznaki i umundurowanie. W drugim ze wspomnianych dekretów, z dnia 3 grudnia 1935 r. o premiowaniu pojazdów mechanicznych⁷⁵, zapowiedziano wypłatę dopłat z funduszy państwowych dla wszystkich tych właścicieli pojazdów mechanicznych, którzy „wykażą się zaświadczeniami władzy wojskowej, że pojazdy te odpowiadają specjalnym wymaganiom obrony Państwa”. Tak

69 Dz.U. nr 93, poz. 635.

70 Ibidem, nr 71, poz. 512.

71 Ibidem, 1938, nr 5, poz. 32.

72 Ibidem, nr 68, poz. 461.

73 Ibidem, nr 75, poz. 504.

74 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 2 października 1935 r. o odznakach i mundurach, Dz.U. nr 72, poz. 455.

75 Dz.U. nr 88, poz. 546.

więc, administracja rządowa przygotowywała w ten sposób dla potrzeb obronności rezerwowo park pojazdów mechanicznych znajdujących się we władaniu podmiotów prywatnych, po który można byłoby sięgnąć w chwili zagrożenia wojennego.

Rok 1936 przyniósł ze sobą zespół dziewięciu ważnych z punktu widzenia przygotowania obrony państwa dekretów głowy państwa wydanych na podstawie ustaw o pełnomocnictwach. Listę ważniejszych z nich otwiera dekret z dnia 9 kwietnia o Funduszu Obrony Narodowej⁷⁶, powołujący do życia instytucję, która miała się okazać jednym ze sztandarowych posunięć władz nie tylko w samym gromadzeniu środków materialnych dla potrzeb niedoinwestowanej armii, lecz także w powszechnej mobilizacji i integracji obywateli, jego organizacji społecznych i przedsiębiorstw wokół hasła „Ojczyzna w potrzebie”. W myśl dekretu na FON miały się składać wpływy: ze sprzedaży majątku Skarbu Państwa pozostającego w zarządzie wojska, przekazywane na podstawie przepisów szczególnych oraz dary i zapisy. Funduszem miał zarządzać minister spraw wojskowych⁷⁷. Kolejny dekret prezydenta, z dnia 7 maja 1936 r., wprowadzał kontrolę obrotu towarowego z zagranicą i Wolnym Miastem Gdańskiem⁷⁸. Jakkolwiek akt ten dotyczył bezpośrednio polityki gospodarczej państwa i był konsekwencją ograniczeń dewizowych, służących ochronie bilansu handlowego i płatniczego Polski⁷⁹, to w jego „tle” mieściły się poczynania zmierzające do ochrony własnego rynku przed ekspansją ekonomiczną Niemiec oraz do wzmocnienia potencjału gospodarczego kraju, który przekładał się na jego możliwości obronne.

Listę dekretów prezydenta RP z drugiej połowy 1936 r. odnoszących się do zagadnień obrony państwa otwierał wydany 22 września 1936 r. dekret o służbie pracy młodzieży⁸⁰. Akt ten powoływał do życia ochotnicze junackie hufce pracy dla młodzieży męskiej i żeńskiej w wieku 18-20 lat, podporządkowane ministrowi spraw wojskowych, których celem miało być świadczenie pracy fizycznej „dla potrzeb obrony Państwa lub jego interesów gospodarczych”. Obok wykonywania pracy i nabywania kwalifikacji zawodowych hufce miały zapewniać, głównie bezrobotnej młodzieży, przysposobienie do służby wojskowej lub do wojskowej służby pomocniczej. Kadre młodzieżowej służby pracy, obok osób cywilnych, mieli stanowić głównie oddelegowani z wojska żołnierze służby czynnej.

Niezwykle istotny dla porządkowania i kodyfikacji wojskowego wymiaru sprawiedliwości w II Rzeczypospolitej był zespół trzech dekretów prezydenta z dnia 29 września 1936 r. Pierwszy nich obejmował prawo o ustroju sądów wojskowych⁸¹. Akt ten, obok typowych dla tego typu przepisów prawnych regulacji podmiotowych, odnoszą-

76 Dz.U. nr 28, poz. 225.

77 Z dekretem prezydenta o FON wiązały się dwie ustawy z dnia 24 lutego 1937 r. o dotacjach na rzecz Funduszu Obrony Narodowej (Dz.U. nr 15, poz. 97) oraz zastępująca ją ustawa z dnia 27 marca 1939 r. o dotacjach na rzecz Funduszu Obrony Narodowej i o inwestycjach z funduszy państwowych w okresie od dnia 1 kwietnia 1939 r. do dnia 31 marca 1942 r. (Dz.U. nr 25, poz. 165). Pierwsza z ustaw stanowiła, że w latach 1937-1940 na rzecz FON miała być przekazana dotacja Skarbu Państwa w wysokości łącznej 1 miliarda zł, pochodząca z pożyczek i kredytów zagranicznych (w tym również emisji obligacji państwowych). Druga z ustaw przewidywała w wymienionym okresie dotację ze środków Skarbu Państwa, w wysokości 1 mld 200 mln zł, pochodzących z operacji kredytowych (w tym emisji obligacji) przeprowadzanych przez ministra skarbu w kraju i zagranicą.

78 Dz.U. nr 36, poz. 279.

79 Por.: M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936-1939*, Warszawa 1963, s. 52-53; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918-1939*. T. IV: *Lata interwencjonizmu państwowego 1936-1939*, Warszawa 1989, s. 348-356 i 463-469.

80 Dz.U. nr 72, poz. 515.

81 Ibidem, nr 76, poz. 536.

cych się do żołnierzy i jeńców wojennych, zawierał m.in. postanowienia obejmujące jurysdykcją tychże sądów również wskazane w nim kategorie osób cywilnych oraz przewidywał, że w czasie wojny, mobilizacji lub gdy tego wymagał interes obrony państwa Rada Ministrów (a w stanie wojennym Naczelný Wódz) mogła poddać ich właściwości również osoby podlegające jurysdykcji sądów powszechnych „za przestępstwa, które uzna za niebezpieczne dla obrony Państwa”. Wspomniana klauzula generalna stwarzała zatem możliwość poddania właściwości sądów wojskowych np. osób cywilnych dopuszczających się sabotażu, dywersji itp. Omawiany dekret przewidywał też tworzenie sądów wojennych, powoływanych w warunkach wojny, których kognicja obejmowała „wszystkie sprawy karne osób, na które rozciąga się właściwość osobowa zwierzchnika sądowo-karnego, przy którym dany sąd jest utworzony”. Dwa pozostałe dekrety z 29 września 1936 r. zawierały: Kodeks wojskowego postępowania karnego⁸², obejmujący m.in. wyraźnie inspirowane wzrastającym zagrożeniem wojennym przepisy dotyczące postępowania doraźnego i postępowania wojennego oraz Przepisy wprowadzające prawo o ustroju sądów wojskowych i kodeks wojskowego postępowania karnego⁸³.

W roku 1937 oraz do października następnego roku, o czym już wspomniano wyżej, dekretów prezydenta w trybie delegacyjnym nie wydawano. W pierwszej połowie 1938 r., w dniu 22 lutego, ukazał się jednak dekret, wydany formalnie na podstawie przepisów art. 25 ust. 5 oraz art. 74 ustawy konstytucyjnej, dotyczących wyłączności ustawodawczej głowy państwa w sprawach normowania ustroju administracji publicznej, o poruczeniu spraw aprowizacji ministrowi rolnictwa i reform rolnych⁸⁴. Wydanie tego właśnie aktu w czasie wzrostu zagrożenia wojennego oraz jego materia regulacyjna nie pozostawiają wątpliwości, co do związku ze sprawą obronności państwa. Zresztą odsuwa je zawarta w dekrete definicja legalna aprowizacji, przez którą rozumiano „sprawy, związane z zapewnieniem zaopatrzenia sił zbrojnych, ludności cywilnej i zwierząt gospodarskich w przedmioty powszechnego użytku, z uwzględnieniem potrzeb gotowości obronnej Państwa”⁸⁵.

W ostatnich trzech miesiącach 1938 r. ukazało się 6 dekretów prezydenta, wydanych na podstawie ogólnej delegacji konstytucyjnej dla okresu międzykadencyjnego, odnoszących się do szeroko rozumianej problematyki obronnej. Trzy pierwsze dotyczyły materii integracji ziem Zaolzia oraz skrawków Spisza, Orawy, Jaworzyny i źródłowiska Udawy⁸⁶. Problem ten był niezwykle istotny tak w bezpośrednim aspekcie obrony

82 Dz.U. nr 76, poz. 537. Akt ten został znowelizowany dekretem prezydenta z dnia 26 lipca 1939 r. (Dz.U. nr 67, poz. 454).

83 Ibidem, nr 76, poz. 538.

84 Ibidem, nr 13, poz. 89.

85 Z treścią tego dekretu korespondowała następnie ustawa z dnia 5 sierpnia 1938 r. o zabezpieczeniu podaży przedmiotów powszechnego użytku (Dz.U. nr 60, poz. 462). Za przedmioty powszechnego użytku ustawa uważała „artykuły służące do zaspokajania koniecznych potrzeb życiowych ludności i zwierząt gospodarskich, a mianowicie: żywność, artykuły odzieżowe, opałowe, oświetleniowe i higieny codziennej”. Ustawa przyznawała ministrowi rolnictwa i reform rolnych uprawnienia do regulowania w drodze rozporządzeń kwestii m.in. magazynowania towarów powszechnego użytku, wymogów co do ich jakości oraz regulowania cen tychże produktów.

86 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1938 r. o zjednoczeniu Odzyskanych Ziem Śląska Cieszyńskiego z Rzeczypospolitą Polską, Dz.U. nr 78, poz. 533; Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego oraz o zmianie niektórych jej przepisów, Dz.U. nr 81, poz. 548; Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 1938 r. o zjed-

państwa, jak i z uwagi na jego znaczenie propagandowe. Przedostatni z grupy omawianych dekretów, z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów Państwa⁸⁷, rozszerzał m.in. katalog przestępstw sformułowany w Kodeksie Karnym⁸⁸ o przestępstwa przeciwko obronności państwa i gospodarstwu narodowemu, przeciwko niezależności życia publicznego (przyjmowanie przez obywatela polskiego korzyści majątkowej lub jej obietnicy „od osoby działającej w interesie obcego rządu” i wchodzenie z nią oraz organizacją międzynarodową w porozumienie „w celu działania na szkodę Państwa Polskiego”), a także o przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu (m.in. nawoływanie do strajku, wstrzymania dowozu żywności do miast, kolportaż druków dotyczących tych czynów oraz publiczne rozpowszechnianie fałszywych wiadomości, mogących „wyrządzić dotkliwą szkodę interesom Państwa, bądź osłabić ducha obronnego społeczeństwa, bądź też obniżyć powagę naczelnych organów Państwa”). Omawiany dekret przewidywał również możliwość wprowadzenia przez ministra spraw wewnętrznych zakazu „publicznego odbioru określonych zagranicznych stacji nadawczych radiowych”. Ostatni z sygnalizowanych dekretów głowy państwa, również z dnia 22 listopada 1938 r., o zmianie prawa górniczego⁸⁹ – wydany niewątpliwie ze względu na obronność – wprowadzał monopol państwa na części lub całości jego terytorium na wydobywanie wymienionych w nim kopalin oraz przyznawał ministrowi przemysłu i handlu, w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych, prawo zakazu prowadzenia poszukiwań górniczych „ze względu na interes publiczny”.

W grupie 10 dekretów prezydenta RP z roku 1939 odnoszących się do problematyki zagrożenia wojennego państwa, wydanych na podstawie pełnomocnictw ustawowych przed dniem 1 września, aż 9 przypada na akty z okresu ostatnich 5 tygodni pokoju. Dwa z owych 9 dekretów dotyczyły nowelizacji wcześniejszych rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy, wydanych przed wejściem w życie Konstytucji kwietniowej⁹⁰, a jeden zmiany dekretu z 26 września 1936 r. zawierającego kodeks wojskowego postępowania karnego.

Przegląd ważniejszych dekretów z roku 1939 należy rozpocząć od aktu z 25 maja o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o osobistych świadczeniach wojennych⁹¹ (czyli o militaryzacji). Wymowa pierwotnego brzmienia nowelizowanego aktu prawnego, wyrażona notabene już w jego tytule, nie pozostawiała wątpliwości, że chodziło o obowiązek przyczyniania się obywateli do wzmacniania obronności państwa w warunkach wojny. Omawiana nowelizacja rozszerzała tę formułę, stanowiąc, że Rada Ministrów mogła wprowadzić rzeczony obowią-

noczeniu z Rzeczypospolitą Polską ziem odzyskanych w listopadzie 1938 r. i o „rozciągnięciu” na te ziemie mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych, Dz.U. nr 87, poz. 585.

87 Dz.U. nr 91, poz. 623.

88 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks Karny, Dz.U. nr 60, poz. 571.

89 Dz.U. nr 91, poz. 627.

90 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 lipca 1939 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej [z dnia 8 listopada 1927 r.] o obowiązku odstępowania zwierząt pociągowych, wozów, pojazdów mechanicznych i rowerów dla celów obrony Państwa, Dz.U. nr 67, poz. 455; Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 sierpnia 1939 r. o zmianach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz.U. nr 77, poz. 514. Ostatni z wymienionych dekretów, którego nie zdołano już zastosować w praktyce, nakładał m.in. obowiązek uwzględniania w planach zabudowy wymagań obronności państwa, a w szczególności obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej oraz przewidywał liczne ulgi od wymogów prawa budowlanego, m.in. dotyczących kierowania robotami budowlanymi w warunkach zagrożenia wojennego i samej wojny.

91 Dz.U. nr 48, poz. 308.

zek nie tylko w czasie wojny, lecz nawet w okresie pokoju „w przypadku, gdy tego wymaga interes obrony Państwa”, bądź „gdy władze administracji ogólnej pośrednio współdziałające w zarządzonych ćwiczeniach wojskowych nie posiadają odpowiednich środków własnych do wykonania zadań, związanych z tymi ćwiczeniami”. Ta rozszerzona formuła znalazła ogólny wyraz w samej zmianie tytułu nowelizowanego rozporządzenia, z którego zniknęło słowo „wojennych”. Obowiązkiem świadczeń osobistych objęte zostały – z wyjątkami wskazanymi w noweli – osoby obojga płci w wieku 17 – 60, a nawet do ukończenia 65 lat, powołane w tym celu przez powiatowe władze administracji ogólnej na podstawie zapotrzebowań zgłaszanych przez jednostki podległe wszystkim resortom administracji rządowej, oprócz Ministerstwa Sprawiedliwości. Na czas wojny Naczelnny Wódz uzyskiwał prawo stawiania rządowi wiążących postulatów w sprawach świadczeń osobistych oraz uprawnienie do zgłaszania na nie zapotrzebowań.

Latem 1939 r. prezydent RP wydał dwa dekrety upoważniające ministra skarbu do zaciągnięcia kredytu zagranicznego na cele obrony państwa (głównie na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego). Dekrety te były poprzedzone podobną ustawą z dnia 12 stycznia 1937 r. o upoważnieniu ministra skarbu do zaciągnięcia pożyczek zagranicznych i kredytu zagranicznego we frankach francuskich⁹². Pierwszy ze wspomnianych dekretów, z dnia 8 sierpnia 1939 r.⁹³, upoważniał do zaciągnięcia kredytu gwarantowanego przez rząd Wielkiej Brytanii do wysokości 8163 tys. funtów na zakup towarów w tym państwie przeznaczonych na cele obrony państwa. Kredyt mógł być zabezpieczony obligacjami państwa, których zakup został zwolniony z podatków i opłat. Drugi z dekretów został wydany w dniu 30 sierpnia 1939 r.⁹⁴ w celu zaciągnięcia kredytu od rządu Francji do wysokości 430 mln franków na zakup towarów francuskich służących obronie państwa. Pozostałe dekrety głowy państwa z ostatnich tygodni lata 1939 r. poprzedzających wybuch wojny dotyczyły: zakazu wykonywania pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych bez zezwolenia władz administracyjnych⁹⁵; udzielania gwarancji Skarbu Państwa do łącznej wysokości 150 mln zł na kredyty zaciągane przez przedsiębiorstwa w celu przygotowania gospodarki do celów obrony państwa⁹⁶; upoważnienia ministra rolnictwa i reform rolnych, ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obronę jego granic, do nakładania na właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w pasie granicznym obowiązku parcelacji tych nieruchomości⁹⁷ poza systemem rocznych kontyngentów parcelacyjnych przewidzianych przez art. 12 ustawy z dnia o wykonaniu reformy rolnej⁹⁸ oraz upoważnienia ministra skarbu do emisji monet 50 i 20 groszowych wykonanych ze stali, zamiast z niklu, który stawał się poszukiwanym surowcem strategicznym⁹⁹.

92 Dz.U. nr 3, poz. 22. Ustawa upoważniała do zaciągnięcia pożyczek do wysokości netto 810 mln franków oraz kredytu do wysokości 1250 mln franków na zakup towarów we Francji i na wykonanie prac, instalacji i urządzeń w Polsce. Minister mógł wyemitować, w celu zabezpieczenia tych zobowiązań, obligacje państwowe i wystawić inne dokumenty dłużne.

93 Dz.U. nr 73, poz. 490.

94 Dz.U. nr 84, poz. 537.

95 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 8 sierpnia 1939 r. o wykonywaniu pomiarów na niektórych obszarach Państwa, Dz.U. nr 72, poz. 484.

96 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 sierpnia 1939 r. o poręce Skarbu Państwa w związku z przysposobieniem gospodarczym do obrony Państwa, Dz.U. nr 74, poz. 497.

97 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 sierpnia 1939 r. o obowiązku parcelacyjnym w pasie granicznym, Dz.U. nr 74, poz. 498.

98 Ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. nr 70, poz. 462.

99 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 sierpnia 1939 r. o monetach ze stali, Dz.U. nr 78, poz. 517.

Jak zauważono, na ustawodawstwo polskie lat 1935-1939 dotyczące kwestii przygotowania obrony państwa stanowione pod rządami Konstytucji kwietniowej składało się, obok dekretów prezydenta, 40 ustaw uchwalonych przez Sejm i Senat w latach 1936-1939. Ramy objętościowe niniejszego opracowania nie pozwalają na przedstawienie treści ich wszystkich, wobec czego przybliżonych zostanie tylko 13 najważniejszych ustaw uszeregowanych według kolejności ukazywania się¹⁰⁰.

Przegląd wytypowanej grupy aktów prawnych z lat 1936-1939 należy rozpocząć od ustawy z dnia 16 kwietnia 1936 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 18 grudnia 1920 r. o pocztach, radiotelegrafach, telegrafach i telefonach w czasie wojny¹⁰¹. Powołana nowela rozszerzała moc ustawy z 1920 r. również na czas zagrożenia wybuchem wojny, co znalazło odzwierciedlenie w zmienionym jej tytule oraz w postanowieniu o poddaniu wymienionych elementów infrastruktury komunikacyjnej (jak również radiotelegrafów, radiotelefonów i innych środków łączności) jej przepisom w warunkach zarządzenia powszechnej, bądź częściowej mobilizacji, jak również w sytuacjach „gdy tego wymaga interes obrony Państwa, stwierdzony uchwałą Rady Ministrów”. Omawiana ustawa nowelizująca przewidywała możliwość podporządkowania interesom obrony państwa wszystkich publicznych władz i urzędów telekomunikacyjnych oraz pocztowych, a także poddanie zwierzchnictwu ministra poczt i telegrafów przedsiębiorstw prywatnych tej branży. Wszystkie wymienione podmioty zostały zobowiązane już w czasie pokoju do ścisłego współdziałania z władzami wojskowymi „w pracach przygotowawczych, dotyczących wojennej sprawności poczt i urządzeń telegraficznych i telefonicznych” poprzez wykonywanie ich poleceń i dostarczanie posiadanych urządzeń dla celów komunikacji i łączności wojskowej. Nowela przewidywała dalej, że pracownicy wymienionych podmiotów, jak również byli ich funkcjonariusze, mogli być wezwani do wojskowej służby łączności i poddani takim samym rygorom jak żołnierze służby czynnej, a więc obowiązani np. do złożenia przysięgi wojskowej, podległości sądom wojskowym itp.

Newralgiczne znaczenie dla niwelowania zagrożenia napaścią ze strony wroga ma ochrona granic państwa. W pasie granicznym umieszcza się w związku z tym różne obiekty i urządzenia, gromadzi specjalne służby i jednostki obrony. Regulacji prawnej znaczenia pasa granicznego poświęca się w nowożytnym państwie specjalne przepisy, których celem jest m.in. zaostreżenie warunków życia ludności na takim obszarze oraz wzmocnienie kompetencji organów administracji publicznej. W II Rzeczypospolitej omawiane zagadnienie normowało rozporządzenie prezydenta z mocą ustawy z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach państwa¹⁰². W sytuacji narastającego zagrożenia wojennego Polski Sejm uchwalił w dniu 9 lipca 1936 r. ustawę nowelizującą wspomniane rozporządzenie¹⁰³. Nowela stanowiła m.in., że rządowe organy administracji tereno-

100 Problematyka normatywna ustaw sejmowych odnoszących się do zagadnienia obronności Polski i zagrożenia jej niepodległości w drugiej połowie lat trzydziestych, przewija się sporadycznie przez tekst artykułu Zbigniewa Naworskiego – *Sejmy IV i V kadencji (1935-1939) wobec problemu zagrożenia niepodległości Polski*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo XVII – Nauki Humanistyczno-Społeczne”, z. 105, 1979 s. 129-143. Cytowany autor poświęca jednak gros miejsca aspektom politycznym, a nie prawnym. W obydwu obszarach jego tekst daleki jest jednak od obiektywizmu w doborze faktów oraz formułowaniu ocen, co zdecydowanie umniejsza wartość tej publikacji.

101 Dz.U. nr 31, poz. 244. Znowelizowana w 1936 r. ustawa z 1920 r. została następnie zastąpiona kompleksową ustawą z dnia 30 marca 1939 r. o komunikacjach w służbie obrony państwa (Dz.U. nr 29, poz. 195), o której będzie mowa niżej.

102 Dz.U. nr 117, poz. 996 z późn. zm.

103 Ibidem, nr 55, poz. 397.

wej mogły ze względu na bezpieczeństwo i ochronę granic zabronić zamieszkiwania i przebywania pewnych osób na obszarze strefy nadgranicznej na czas określony lub na stałe, a organy administracji naczelnej mogły w celu zapewnienia ochrony granicy zabronić w drodze rozporządzenia np. posiadania materiałów wybuchowych, broni palnej, polowań, ruchu nocnego, posiadania i używania aparatów fotograficznych oraz innych urządzeń służących porozumiewaniu się na odległość, jak również określić sposób korzystania z dróg i szczegółową ewidencję i kontrolę ruchu ludności. Na mocy mawianej ustawy nowelizującej państwo mogło także dla potrzeb ochrony granicy: wywłaszczać nieruchomości położone w strefie nadgranicznej, rozszerzać obszar pasa granicznego, zakazywać nabywania przez osoby fizyczne i prawne nieruchomości oraz wykonywania działalności gospodarczej bez uprzedniego zezwolenia wojewody, zabraniać zatrudniania w pasie granicznym poszczególnych osób oraz zakazywać działalności stowarzyszeń, związków i spółdzielni. Ponadto minister spraw wewnętrznych mógł na ludność zamieszkałą na obszarze strefy nadgranicznej nałożyć obowiązek udzielania organom państwowym pomocy w sprawach ochrony granic.

Obok innych zasadniczych przesłanek również względami poprawy stanu bezpieczeństwa i obronności państwa motywowane było wprowadzenie pierwszych w II RP, jednolitych przepisów prawa paszportowego. Celowi temu służyła ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o paszportach¹⁰⁴. Postanawiała ona m.in., że jednym z warunków uzyskania paszportu polskiego było zezwolenie władz wojskowych, a przyczyną odmowy jego wydania np. obawa narażenia na szkodę ważnego interesu państwowego lub zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Powyższe względy mogły być również przyczyną unieważnienia i odebrania paszportu już wydanego.

Jednym z kluczowych aktów prawnych w systemie przepisów zabezpieczających państwo przed prowokowaniem napięcia wewnętrznego w celu osłabienia jego zdolności obronnej jest ustawa o stanie wyjątkowym. Pod rządami Konstytucji kwietniowej została ona wydana w dniu 22 lutego 1937 r., o czym wspomniano już wyżej. Ustawa ta w zasadniczych swych zarysach kontynuowała rozwiązania prawne przyjęte w systemie Konstytucji marcowej¹⁰⁵. Jej przepisy materialnoprawne pozwalały Radzie Ministrów na czasowe zawieszanie takich swobód obywatelskich jak: wolność osobista, nietykalność mieszkania, wolność słowa, tajemnica korespondencji i wolność zrzeszania się. Osoby zagrażające bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu mogły być, na mocy decyzji administracyjnej, tymczasowo aresztowane na okres do 2 miesięcy, internowane na okres do 3 miesięcy, zmuszone do pobytu na określonym obszarze w okresie do 6 miesięcy oraz wydalone z obszaru objętego stanem wyjątkowym na czas jego trwania lub krótszy. Minister spraw wewnętrznych w okresie stanu wyjątkowego miał prawo do wydawania rozporządzeń ograniczających m.in. wyrabianie broni i amunicji oraz materiałów wybuchowych, przebywanie i gromadzenie się w miejscach publicznych, fotografowanie, komunikowanie się itp. Na ludność mógł być nałożony obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych. W zakresie wymiaru sprawiedliwości mogły być wprowadzone sądy i postępowanie doraźne. Omawiana ustawa przewidywała również, w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, możliwość przekazywania niektórych funkcji i uprawnień cywilnych władz admini-

104 Dz.U. nr 56, poz. 404.

105 Opis jej unormowań zawierają cytowane wyżej pozycje literatury. Patrz: A. Cieszyński, op. cit., s. 130-131; L. Mażewski, op. cit., s. 96-98.

stracyjnych władzom wojskowym oraz poddawanie organów tejże administracji dowództwu wojskowemu.

Ważne znaczenie propagandowo-moralne w działaniach ustawodawczych władz II Rzeczypospolitej zmierzających do wzmocnienia obronności Polski miała uchwalona w dniu 23 kwietnia 1937 r. ustawa o Świącie Niepodległości¹⁰⁶. Ustanawiała ona dzień 11 listopada świętem narodowym i dniem wolnym od pracy. Obchody Święta Niepodległości miały służyć zasadniczo wzmocnieniu postaw patriotycznych społeczeństwa, jego konsolidacji wokół wartości niezawisłego bytu państwowego i zwracać uwagę na problem zagrożenia wojennego.

Zjawisko wzrostu stopnia kontroli władz państwowych nad przepływem ludzi przez granice w warunkach narastającego zagrożenia wojennego nie może budzić poważniejszych wątpliwości. Z reguły w takich sytuacjach zaostrzają się kontrole graniczne, wzmagają się ostrożność organów konsularnych państwa w przyznawaniu wiz obywatelom państw obcych, surowsza staje się również praktyka wydawania paszportów obywatelom własnego państwa. Zasadnicze wątpliwości budzi jednak przeważnie sprawa zamykania granic państwowych przed powrotem własnych obywateli do kraju. Tak było również i w przypadku ustawy z dnia 31 marca 1938 r. o pozbawianiu obywatelstwa¹⁰⁷. Akt ten przygotowywany był z zachowaniem głębokiej poufności przez 2 lata, skierowany do Sejmu po 18 marca 1938 r. i uchwalony w trybie skróconym (pilnym), mimo sprzeciwów części posłów¹⁰⁸. Ustawa stanowiła, że obywatel polski przebywający za granicą może być – w drodze decyzji administracyjnej, nie wymagającej uzasadnienia i z rygiorem natychmiastowej wykonalności, wydawanej przez ministra spraw wewnętrznych na wniosek ministra spraw zagranicznych – pozbawiony obywatelstwa polskiego, jeżeli działał tam na szkodę państwa polskiego, bądź przebywając za granicą nieprzerwanie przez 5 lat po powstaniu państwa polskiego utracił łączność z państwowością polską, albo też przebywając za granicą nie powrócił do Polski w oznaczonym przez władze RP terminie. Utrata obywatelstwa dotyczyła również przebywających za granicą i pozostających we wspólnocie małżeńskiej i rodzinnej członków najbliższej rodziny. Moment uchwalenia omawianej ustawy nie był przypadkowy. Miała ona zamknąć, jak podkreślono to w literaturze historycznej, drogę powrotu do Polski obywateli polskich głównie pochodzenia żydowskiego, wydalanych bez majątku z III Rzeszy oraz wcielonej dopiero co do niej Austrii, którym państwo polskie musiałoby udzielić wsparcia materialnego, do czego nie było przygotowane finansowo. W pewnym stopniu ustawa miała również uderzać w osoby o przekonaniach lewicowych zaangażowane w wojnę domową w Hiszpanii. Nie bez znaczenia była również, jak należy sądzić, obawa władz polskich przed napływem z zagranicy – przy wykorzystaniu okazji spodziewanych masowych powrotów obywateli polskich prześladowanych w Niemczech – osób mogących prowadzić działalność szpiegowską i dywersyjną.

W grupie kluczowych dla spraw obronności państwa polskiego aktów prawnych wydanych w drugiej połowie lat trzydziestych. znajdowała się ustawa z dnia 9 kwiet-

106 Dz.U. nr 33, poz. 255.

107 Ibidem, nr 22, poz. 191.

108 Na temat genezy, motywów i skutków omawianej ustawy pisze: J. Tomaszewski, *Ustawa o pozbawianiu obywatelstwa z 31 marca 1938 r.*, [w:] *Historia – prawo – polityka*, Warszawa 1990, s. 114-122.

109 Dz.U. nr 25, poz. 220. Ustawę tę poprzedzał dekret prezydenta z dnia 9 listopada 1936 r. w sprawie zmiany ustawy z 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. nr 86, poz. 601). Nowela wprowadzała instytucję zastępczego powszechnego obowiązku wojskowego, polegającego „na obo-

nia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym¹⁰⁹. Była to jedna z najobszerniejszych ustaw uchwalonych w okresie II Rzeczypospolitej. Stanowiła ona m.in. o strukturze sił zbrojnych, na którą składało się wojsko – złożone z jednostek stałych, obrony narodowej i Korpusu Ochrony Pogranicza oraz marynarka wojenna – złożona z sił morskich i flotylli rzecznych. W razie mobilizacji (którą miał zarządzać prezydent na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez ministra spraw wojskowych), w czasie wojny i w przypadkach, gdy tego wymagał interes obrony państwa, ustawa przewidywała możliwość włączania do sił zbrojnych również innych organizacji. Omawiana ustawa stanowiła, że do kontyngentu (stałego) wojska i marynarki wojennej nie zaliczano żołnierzy powołanych na ćwiczenia lub na przeszkolenie wojskowe. Powszechny obowiązek wojskowy obejmował: obowiązek zgłaszania się poborowych do rejestracji i poboru; obowiązek odbycia służby wojskowej, na którą składały się służba wojskowa zasadnicza, w rezerwie, w pospolitym ruszeniu, pomocnicza oraz uzupełniająca; zastępczy obowiązek wojskowy; obowiązek meldunkowy. Poza powszechnym obowiązkiem wojskowym ustawa sytuowała szczególnie obowiązek wojskowy, obejmujący żołnierzy służby stałej, oficerów kontraktowych, oficerów czasu wojny i w stopniach honorowych, żołnierzy ochotników oraz pozostających w stanie spoczynku. Powszechnemu obowiązkowi służby wojskowej podlegał każdy obywatel polski płci męskiej, kobiety przyjmujące go ochotniczo, bezpieczeństwa oraz obywatele państw obcych na własną prośbę na podstawie decyzji ministra spraw wojskowych. Ustawa określała szczegółowo kategorie osób zwolnione od powszechnego obowiązku wojskowego oraz podlegające wymienionym wyżej rodzajom służby wojskowej, a także okoliczności powoływania pospolitego ruszenia i pomocniczej służby wojskowej.

Zespół ważniejszych ustaw dotyczących zagadnień obrony państwa wydanych w 1939 r. otwiera kompleksowa ustawa z dnia 30 marca o komunikacjach w służbie obrony Państwa¹¹⁰, znosząca moc wcześniejszych czterech ustaw partykularnych obejmujących tę materię wydanych w roku 1920 oraz na początku lat trzydziestych. Przepisami omawianej ustawy objęto wszystkie dziedziny komunikacji (koleje żelazne, poczty, telegrafy i telefony, żegluga – morską, śródlądową i powietrzną oraz komunikację drogową) należące do sektorów publicznego i prywatnego. Na podmioty zarządzające i przedsiębiorstwa podmiotów komunikacyjnych ustawa nakładała już w czasie pokoju obowiązek ścisłego współdziałania z władzami wojskowymi w pracach przygotowawczych do obrony państwa, a także obowiązek kredytowanego przewozu żołnierzy oraz sprzętu wojskowego. Nakłady poniesione na te prace oraz przewóz podlegały zwrotowi przez Skarb Państwa. Również jeszcze w czasie pokoju Rada Ministrów miała prawo przekazać niektóre działy komunikacji albo poszczególne zespoły środków pod czasowy zarząd ministra spraw wojskowych. Omawiana ustawa określała również system organizacyjny komunikacji w razie wybuchu wojny, zarządzenia mobilizacji, bądź w innych przypadkach wymaganych przez interes obrony państwa. Wówczas to wszystkie dziedziny komunikacji miały zostać podporządkowane interesom obrony i przejść pod zwierzchnie kierownictwo ministra komunikacji, a władze rządowe (wykonujące np. wiążące postulatory Naczelnego Wodza) uzyskiwały kompetencje do wstrzymywania lub ograniczania ruchu na wszystkich, bądź niektórych liniach komunikacyjnych, do wstrzymania lub zmiany planów podróży jednostek pływających oraz do wstrzymania

wiązku bezpłatnego wykonywania pracy dla celów obrony Państwa oraz potrzeb gminy lub gromady, mających związek z tą obroną” dla wyszczególnionych kategorii osób mu podlegających.

110 Dz.U. nr 29, poz. 195.

lub ograniczenia ruchu tranzytowego. W omawianych warunkach przedsiębiorstwom komunikacyjnym nie przysługiwało odszkodowanie ze Skarbu Państwa. Zakazany był obrót prawnym środkami komunikacyjnymi z udziałem osób zagranicznych. Podmioty komunikacyjne zostały zobowiązane przepisami omawianej ustawy do przestrzegania tajemnicy państwowej w zakresie otrzymywanych zarządzeń, nakazów i poleceń władz państwowych oraz uzyskiwanych informacji. Ustawa przewidywała wreszcie powołanie, w warunkach wojny i mobilizacji, pracowników podmiotów komunikacyjnych do wojskowej służby komunikacji (militaryzację), polegającej na pełnieniu służby w jednostkach organizacyjnych sił zbrojnych, bądź na wykonywaniu czynności na stanowisku powierzonym przez właściwe władze komunikacyjne. Zmilitaryzowani stawali się żołnierzami i podlegali wszelkim rygorom czynnej służby wojskowej.

Podobnie do omówionej wyżej ustawy, również w dniu 30 marca 1939 r. została wydana ustawa o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa¹¹¹. Przewidywała ona, że ewakuacja taka mogła zostać zarządzona z dniem wybuchu wojny, ogłoszenia mobilizacji oraz w przypadkach wymaganych interesem obrony państwa określonych uchwałą Rady Ministrów. Wycofanie zarządzać miał Naczelny Wódz, a do czasu jego mianowania ministrowie spraw wojskowych, wewnętrznych oraz komunikacji. W sprawach odwołanie centralnych władz państwowych właściwa była Rada Ministrów po zasięgnięciu opinii Naczelnego Wodza. Już w czasie pokoju właściwe władze miały określić obszary podlegające wycofaniu i miejsca nowej dyslokacji, listę podmiotów i kategorie ludności podlegających ewakuacji, a także rodzaje wycofywanego mienia (ale również podmioty i mienie objęte zakazem wycofania) oraz właściwość szczegółową organów powołanych do jej przeprowadzania. Ustawa postanawiała, że wartościowe mienie nie podlegające ewakuacji winno być zabezpieczone na miejscu i zarejestrowane, a mienie – z wyjątkiem przedstawiającego wartość naukową, artystyczną lub historyczną – które mogło utrudniać przeprowadzenie własnych działań wojennych lub służyć nieprzyjacielowi do celów wojennych winno być zniszczone.

Obok świadczeń osobistych na rzecz obronności państwa, unormowanych omówionymi wyżej aktami ustawodawczymi wydanymi przez prezydenta RP i Sejm, niezwykle istotne znaczenie dla przygotowań do wojny obronnej miała kwestia świadczeń rzeczowych ludności i podmiotów gospodarczych. Materia ta została uregulowana ustawą z dnia 30 marca 1939 r. o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych¹¹². Obowiązek ten powstawał na żądanie określonego w ustawie organu władzy państwowej w razie wybuchu wojny, zarządzenia mobilizacji lub w innych wypadkach wymaganych interesem obrony państwa i obejmował: udzielanie informacji o posiadanych przedmiotach świadczeń rzeczowych (rzeczach i prawach), przysposobienie się do działalności odpowiadającej potrzebom obrony państwa lub warunkom wojennym oraz odstępowanie państwu przedmiotów rzeczowych. Ostatni z obowiązków w okresie wojny i ogłoszenia mobilizacji powstawał z mocy prawa i pociągał za sobą konieczność wynagrodzenia ze Skarbu Państwa. Ustawa określała katalog rzeczy i praw nie podlegających obowiązkowi świadczeń, do których zaliczono m.in.: obiekty i przedmioty kultury, obiekty i zbiory kultury, parki narodowe i rezerваты. Obowiązek świadczeń rzeczowych ciążył na wszystkich posiadaczach praw i rzeczy oraz ich pełnomocnikach władających indywidualnie, bądź prowadzących przedsiębiorstwo lub gospodar-

111 Dz.U. nr 29, poz. 197.

112 Ibidem, nr 30, poz. 200.

stwo wiejskie. Wszelkie nakazy, polecenia i informacje władz dotyczące świadczeń rzeczowych kierowane do podmiotów objętych ich obowiązkiem objęte były tajemnicą państwową.

Zespół ustaw dotyczących zagadnień przygotowania obrony państwa uchwalonych przez Sejm w dniu 30 marca 1939 r. uzupełnia ustawa o zasiłkach dla rodzin osób odbywających czynną służbę wojskową¹¹³. Konieczność wydania tej ustawy wynikała z wdrożonego wiosną 1939 r. szerokiego programu powołań do służby wojskowej, w ramach częściowej mobilizacji oraz szkoleń i ćwiczeń wojskowych żołnierzy rezerwy. Działania te dezorganizowały w istotnym zakresie stabilność dochodową rodzin osób objętych tym rozszerzonym zakresem czynnej służby wojskowej, bowiem mobilizowani żołnierze rezerwy zwykle byli jedynymi żywicielami swoich rodzin.

Wybrany do prezentacji w niniejszym opracowaniu zespół ustaw sejmowych poświęconych przygotowaniu Polski do wojny obronnej zamykają dwa akty uchwalone w dniu 23 czerwca 1939 r. Pierwszy z nich, będący rozwinięciem odpowiednich przepisów Konstytucji kwietniowej, łączył w całość dotychczasowe przygotowania ustawodawcze w dziedzinie obrony państwa i normował problematykę stanu wojennego¹¹⁴. Ustawa o stanie wojennym postanawiała, że zarządzał go prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, postanawiając równocześnie o katalogu swobód obywatelskich, które miały ulegać zawieszeniu oraz o skutkach jakie to zawieszenie za sobą pociągało. Ustawa odsyłała do przepisów wcześniejszej ustawy z 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, stanowiąc o utrzymaniu części z nich w mocy również w stanie wojennym w całości, bądź z pewnymi zmianami. Zarządzenie stanu wojennego powodować miało wygaśnięcie z mocy samego prawa wcześniejszego zarządzenia o stanie wyjątkowym, ale z równoczesnym utrzymaniem mocy obowiązującej rozporządzeń i zarządzeń częściowych, wydanych w jego ramach do czasu ich uchylenia przez zarządzenia wydane w ramach stanu wojennego. Omawiana ustawa stanowiła też, że rząd korzystając z uprawnień nadanych mu jej mocą, obowiązany był stosować się do postulatów Naczelnego Wodza, a władze administracji ogólnej – do postulatów właściwych władz wojskowych¹¹⁵. Druga ze wspomnianych ustaw z dnia 23 czerwca 1939 r. wprowadzała szczególną odpowiedzialność karną w przypadkach zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice Państwa¹¹⁶. Akt ten zaostrzał odpowiedzialność karną osób dopuszczających się przestępstw określonych w kodeksie karnym wojskowym oraz w ustawie o powszechnym obowiązku wojskowym, jeżeli sprawca zbiegł do nieprzyjaciela lub za granicę, o możliwość zasądzenia kar dodatkowych w postaci przepadku mienia oraz utraty zdolności dziedziczenia i otrzymywania darowizn. Przepisy omawianej ustawy wpisywały się tym samym w ciąg pozakodeksowych przepisów prawa karnego, rozrzuconych po znacznej części omówionych wyżej aktów ustawodawczych, wydanych przez prezydenta i parlament, o ile formułowały one nakazy i zakazy określonego zachowania się różnych osób w warunkach dyktowanych względami obronności państwa.

113 Dz.U. nr 29, poz. 196.

114 Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, Dz.U. nr 57, poz. 366.

115 Na temat analizy przepisów ustawy z dnia 23 czerwca o stanie wyjątkowym patrz też: L. Mażewski, op. cit., s. 98-100.

116 Dz.U. nr 57, poz. 367.

Prawodawstwo z dnia 1 września 1939 r.

W dniu napaści Niemiec hitlerowskich na Polskę Rada Ministrów RP za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej wydała zarządzenie wprowadzające stan wyjątkowy na obszarze całego państwa¹¹⁷. Tego samego dnia prezydent wydał też przygotowany już wcześniej dekret¹¹⁸ o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza¹¹⁹. W tym samym numerze Dziennika Ustaw, w którym opublikowano powyższy dekret, pod następną pozycją ukazało się, też w dniu 1 września 1939 r. zarządzenie prezydenta o stanie wojennym na obszarze całego państwa. Ogłoszenie dwu zarządzeń, najpierw o stanie wyjątkowym, a następnie o stanie wojennym wywołało dyskusję w literaturze przedmiotu na temat przyczyn takiego zachowania władz państwowych oraz relacji obu stanów do siebie. Sformułowano w związku z tym pogląd o niezborności działań organów państwowych wywołanej chaosem, spowodowanym wybuchem wojny oraz twierdzono, że stan wojenny znosił stan wyjątkowy, zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca o stanie wojennym, innym zaś razem, że tak nie było¹²⁰. Twierdzenia te nie wytrzymują krytyki, tak w świetle faktów świadczących o tym, że od strony prawodawczej kraj był przygotowany do wojny (opublikowane akty prawne, które mogły ujrzeć światło dzienne w czasie pokoju i przygotowane projekty aktów prawnych, które mogły się ukazać tylko w warunkach spowodowanych wybuchem wojny), jak i w obliczu analizy przepisów Konstytucji kwietniowej oraz ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym. W drugim wypadku należy mieć bowiem na względzie podniesioną wyżej okoliczność różnicowania przez ustawę zasadniczą z 1935 r. pojęć *wojna* i *stan wojenny*. Tak więc, dopóty dopóki nie mianowano Naczelnego Wodza i nie przestawiono administracji na tory organizacji wojennej nie można było ogłosić zarządzenia o stanie wojennym. Agresja niemiecka była tym zdarzeniem, które wywołało konieczność mianowania Naczelnego Wodza (w osobie marszałka E. Rydza-Śmigłego, który sprawował urząd GISZ, przewidziany dekretem z dnia 9 maja 1936 r. do objęcia stanowiska Naczelnego Wodza) oraz konieczność użycia sił zbrojnych do obrony państwa, co zgodnie z art. 79 ust. 1 konstytucji, było wymaganą przesłanką ogłoszenia stanu wojennego. Konieczność ogłoszenia stanu wyjątkowego przed wojennym wynikała zaś z wyraźnej sukcesywności stosowania obu stanów. Należy tu bowiem przypomnieć, że ustawa o stanie wojennym odsyłała do treści normatywnej ustawy o stanie wyjątkowym i posiłkowała się szeregiem jej przepisów. Rzeczywiście stan wojenny znosił stan wyjątkowy, ale utrzymywał w mocy szereg instytucji prawnych i zarządzeń stanu wyjątkowego. Tak więc, można stwierdzić w pewnym sensie, że stan wojenny był niejako wyższym stadium stanu wyjątkowego.

Wspomniany dekret prezydenta z dnia 1 września 1939 r. postanawiał, że obszarem operacyjnym działań wojennych miał być „obszar potrzebny Siłom Zbrojnym do prowadzenia bezpośrednich działań operacyjnych naziemnych”. Granice tego obszaru określać miał Naczelny Wódz. Ustawodawca polski był przewidujący i nie ograniczył „teatru” działań polskich sił zbrojnych wyłącznie do terytorium Rzeczypospolitej. W myśl dekretu zwierzchnictwo sił zbrojnych w okresie wojny prezydent miał spr-

117 Dz.U. nr 85, poz. 542.

118 Por.: J. Maślanka, op. cit., s. 309; W.J. Wysocki, op. cit., s. 40.

119 Dz.U. nr 86, poz. 543.

120 Por. M. Brzeziński, op. cit., s. 97.

wować za pośrednictwem Naczelnego Wodza i ministra spraw wojskowych. Naczelnny Wódz miał dowodzić i dysponować całością sił zbrojnych państwa. Przysługiwała mu inicjatywa, ogólne kierownictwo oraz prawo udzielania rządowi wiążących wytycznych i instrukcji w sprawach łączących się bezpośrednio z działaniami orężnymi, a także prawo stawiania rządowi wiążących postulatów w sprawach mających związek z obronnością państwa, odnoszących się do zmian obsady osobowej organów terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego na obszarze operacyjnym oraz w zakresie wydawania aktów prawnych i zarządzeń wykonawczych¹²¹. Minister spraw wojskowych miał zaś reprezentować w rządzie sprawy sił zbrojnych, według dyrektyw Naczelnego Wodza, szkolić i uzupełniać stany osobowe sił zbrojnych oraz zaspokajać potrzeby materiałowe armii. Dekret powoływał również na czas wojny stanowisko Głównego Komisarza Cywilnego w randze ministra wchodzącego w skład rządu oraz komisarzy cywilnych przy dowódcach wojskowych wskazanych przez Naczelnego Wodza do współpracy tychże dowódców z wojewodami. Główny Komisarz zasadniczo miał urzędować w Kwaterze Głównej Naczelnego Wodza, a jego Biuro miało wchodzić w skład tejże Kwatery. Posiadał on na obszarze operacyjnym pełnię uprawnień cywilnych władz naczelnich, z wyjątkami administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczt i telegrafów. W sprawach łączących się bezpośrednio z działaniami orężnymi komisarz podlegał Naczelnemu Wodzowi, a w pozostałych sprawach związanych z obronnością państwa miał działać z własnej inicjatywy, ale z uwzględnieniem jego wiążących postulatów¹²².

Aktem kończącym polskie przygotowania prawne do wojny obronnej było wyznaczenie w dniu 1 września 1939 r. przez prezydenta Ignacego Mościckiego, na podstawie art. 24 ust. 1 konstytucji, marszałka Rydza-Śmigłego swym następcą „na wypadek opróżnienia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej przed zawarciem pokoju”¹²³. Dalsze akty prawodawcze i zarządzenia wykonawcze wydawane po dniu 1 września 1939 r. należą już do innego obszaru badawczego, jakim jest analiza polskiego prawa w warunkach toczącej się II wojny światowej i winny stanowić materię odrębnego opracowania.

* * *

Historiografia krajowa okresu PRL-u, ale też i część polityków oraz literatury emigracyjnej, lansowały uparcie generalną tezę, że II Rzeczpospolita nie była przygotowana do wojny obronnej, a winę za ten stan ponosiły jej burżuazyjne, bądź sanacyjne władze. Teza ta, o wyraźnie ideologicznych – acz wzajemnie sprzecznych – motywach

121 W.J. Wysocki postawił tezę – której nie rozwija, a która w świetle pobieżnej nawet analizy stanu prawnego na dzień 1 września 1939 r. jest nie do utrzymania, że: „Praktycznie Wódz Naczelnny otrzymywał władzę nieograniczoną, gdyż sprawował zwierzchnictwo i nad siłami zbrojnymi i nad rządem” – op. cit., s. 40. Tymczasem omawiany przez cytowanego autora dekret stanowił, że zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, zresztą zgodnie z konstytucją, sprawuje prezydent, Naczelnny Wódz zaś „dowodzi i dysponuje całością Sił Zbrojnych Państwa”. Zwierzchnictwo nad rządem, podobnie jak nad siłami zbrojnymi w myśl art. 3 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, sprawował prezydent, Naczelnny Wódz zaś, zgodnie z art. 7 i 8 dekretu z 1 września, miał uprawnienia cząstkowe w stosunku do rządu wyłącznie w sprawach wiążących się z działaniami orężnymi i obronnością państwa.

122 Przepisy dekretu prezydenta z 1 września 1939 r. omawiają: W. Łyszczak, *W obliczu wojny*, „Prawo i Życie”, 1971 nr 17; J. Maślanka, op. cit., s. 309-310; P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne...*, s. 62-63; A. Cieszyński, op. cit., s. 133-134; W.J. Wysocki, op. cit., s. 40-41.

123 Tekst zarządzenia [w:] *Wojna obronna Polski 1939. Wybór źródeł*, Warszawa 1968, s. 402.

cyjach, w wielu swych szczegółowych ujęciach abstrahowała od uwarunkowań geopolitycznych Polski międzywojennej oraz od jej gospodarczych i militarnych możliwości, a także pomijała wielodziedzinowy wysiłek państwa, jego władz i społeczeństwa, aby zagrożenie utraty niepodległości oddalić i przygotować kraj do wojny obronnej. Oczywiście nie można twierdzić dziś, że Polska i jej władze uczyniły wszystko co tylko było wówczas możliwe, aby uchronić się przed klęską militarną i ocalić swój państwowy byt. Było tak dlatego choćby, że autorytarne władze przedwrześniowej Rzeczypospolitej oderwały się od społeczeństwa, zachwiały mocno swą demokratyczną legitymacją i nolens volens popełniły, kierując się nawet szczerymi zamiarami, wiele błędów, przede wszystkim natury politycznej. Część powojennego polskiego piśmiennictwa historycznego, zwłaszcza ta tworzona po roku 1989, stara się odkłamać sygnalizowaną tezę o braku gotowości II Rzeczypospolitej do obrony, zgłębiając rozmaite wątki dziejowe – militarne, polityczne, narodowościowe i inne. W świetle poczynionych wyżej uwag, które skupiły się na wątku ustawodawczych przygotowań do wojny obronnej, autor niniejszego opracowania ma nieskromną nadzieję, że i jego rozważania wpiszą się w sygnalizowany wysiłek prostowania krętych ścieżek historii ojczystej.