

Zbigniew Witkowski*
Michał Szewczyk**

Stosunki cywilno-wojskowe pod rządem ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.¹

I. Konstytucja kwietniowa była odzwierciedleniem ideowych i politycznych koncepcji obozu skupionego wokół Józefa Piłsudskiego. Marszałek zaś ze wszystkich problemów ustrojowych najwięcej uwagi poświęcał organizacji władz cywilnych i wojskowych². Trafnie wskazuje się przy tym, że doktryna ustrojowa sanacji w sposób niepisany dopuszczała ingerencję wojska w sfery pozamilitarnej działalności państwa, włącznie z możliwością zorganizowania spisku wojskowego i podjęcia zbrojnej demonstracji w celu zmuszenia siłą najwyższych, legalnie funkcjonujących, organów konstytucyjnych do określonego postępowania³ – czego najlepszą ilustracją był zamach majowy z 1926 r. Nie powinno więc dziwić, że w ustawie zasadniczej z 1935 r. oraz rozwijających jej postanowienia aktach prawnych o niższej mocy prawnej nie stworzono skutecznych zabezpieczeń przed wytworzeniem się w latach 1935–1939 dualizmu władz, który doprowadził do brzemiennej w skutkach przewagi władzy wojskowej nad cywilną.

475

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

** Dr, Wydział Finansów i Zarządzania, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

¹ Dz.U., nr 30, poz. 227.

² Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939*, „Acta Universitatis Lodzensis” 1992, Folia Iuridica 51, s. 96. Permanentny spór J. Piłsudskiego z gronem opozycyjnych względem niego polityków i wojskowych, na czele z gen. Władysławem Sikorskim i gen. Stanisławem Szeptyckim, powodował, że zagadnienie zakresu podległości armii względem demokratycznie legitymizowanych czynników cywilnych uznawano za najgorętszy problem polityczny w odrodzonej Polsce przed zamachem majowym. Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 140.

³ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 143.

W celu prezentacji tematu pracy przedmiotem rozważań będą kolejno: pozycja ustrojowa i zadania sił zbrojnych pod rządem Konstytucji kwietniowej; zwierzchnictwo Prezydenta nad armią⁴, z osobnym omówieniem uprawnień dekretowych głowy państwa i określonej przy ich zastosowaniu organizacji naczelnych władz wojskowych; powiązania rządu oraz parlamentu z siłami zbrojnymi; praktyka ustrojowa lat 1935–1939.

II. Problematyka sił zbrojnych została w ustawie zasadniczej z 1935 r. uregulowana znacznie szerzej niż w poprzedzającej ją Konstytucji marcowej⁵. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wyodrębnienie w pierwszym z wymienionych aktów prawnych osobnego rozdziału VIII poświęconego wyłącznie tej formacji. Dostrzegamy tutaj podobieństwo do rozwiązań znanych Konstytucji 3 maja, której rozdział XI nosił tytuł *Siła zbrojna narodowa*⁶. Bez wątpienia szeroka regulacja materii wojskowej w Konstytucji kwietniowej wynikała z koncentracji wysiłków państwa polskiego na kwestiach obronności i bezpieczeństwa w obliczu coraz bardziej komplikującej się sytuacji międzynarodowej.

Dużo bardziej istotne od powyższego okazało się jednak wyposażenie w ustawie zasadniczej z 1935 r. armii w przymiot wyodrębnionego, naczelnego organu państwa, który obok rządu, Sejmu, Senatu, sądów i kontroli państwowej pozostawał pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 3 ust. 1). Nigdy wcześniej ani później w historii polskiego konstytucjonalizmu siły zbrojne nie legitymowały się takim statusem, gdyż co do zasady ich działalność należy wiązać z funkcjonowaniem władzy wykonawczej *sensu largo*. Abstrahując od dyskusji teoretycznych na temat istoty terminu „organ państwa”, wypada zwrócić uwagę na zgłaszany w literaturze międzywojennej pogląd, zgodnie z którym *signum specificum* wyodrębnienia organów państwa w art. 3 ust. 1 Konstytucji kwietniowej było wykonywanie przez nie funkcji prawnych, polegających na tworzeniu lub stosowaniu prawa, czego w zasadzie nie sposób przypisać siłom zbrojnym⁷. Zaznaczyć jednocześnie należy, że niepoprawne byłoby ustalenie hierarchii organów państwa, a więc i miejsca w niej wojska, na podstawie wyliczenia z art. 3 ust. 1 ustawy zasadniczej z 1935 r. Wszystkie wymienione tam podmioty

⁴ Pomimo braku całkowitej tożsamości znaczeniowej pojęcia: „armia”, „siły zbrojne” i „wojsko” są stosowane zamiennie w niniejszym opracowaniu.

⁵ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U., nr 44, poz. 267, z późn. zm.).

⁶ Tekst Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r. zob. np. M. Szczaniecki, *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, oprac. M. Wąsowicz, Warszawa 2001, s. 17–26.

⁷ Por. W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, R. VII, s. 240.

pozostawały bowiem pod zwierzchnictwem Prezydenta, a o ich znaczeniu świadczyły przynależne im kompetencje⁸.

W Konstytucji kwietniowej nie zwarto legalnej definicji pojęcia „siły zbrojne”. Z art. 2 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym⁹ wynikało jednak, że należy go używać w znaczeniu wąskim. Uznając, że chodzi o jednostki organizacyjne wojska stałego (łącznie z Korpusem Ochrony Pogranicza) i obrony narodowej (np. Legie Akademickie) oraz marynarkę wojenną¹⁰. Przy czym w ust. 4 tego samego artykułu ustawy zwykłej przewidziano, że w razie mobilizacji i w czasie wojny oraz w wypadkach, gdy tego wymagał interes obrony państwa stwierdzony uchwałą Rady Ministrów, w skład sił zbrojnych mogły wejść inne organizacje stosownie do przepisów szczególnych.

Zadania wojska określono w art. 61 ust. 1 Konstytucji kwietniowej w sposób relatywnie ogólny, jako stanie na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej, co umożliwiało ich ekstensywną wykładnię¹¹. Podkreślając dodatkowo w art. 3 ust. 2 tej ustawy zasadniczej, że zadaniem naczelnym wszystkich organów państwa pozostających pod zwierzchnictwem Prezydenta jest służenie Rzeczypospolitej. Brak konkretyzacji przywołanego terminu „bezpieczeństwo” uzasadnia przyjęcie, że chodziło nie tylko o bezpieczeństwo zewnętrzne – utożsamiane z obroną przed agresją, ale także bezpieczeństwo wewnętrzne, w zakresie którego zagrożenia zwalczać powinny przede wszystkim inne niż wojsko służby, przede wszystkim Policja. Co ważne, w Konstytucji kwietniowej w odróżnieniu od jej poprzedniczki (art. 123) nie znalazło się sformułowanie, w myśl którego armia mogła być użyta do uśmierzenia rozruchów lub przymusowego wykonania przepisów prawnych tylko na żądanie władz cywilnych. Wskazane postanowienie Konstytucji marcowej słusznie zaś uznaje się w oparciu o współczesne kryteria za istotny przejaw cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi¹², stąd też jego brak w ustawie zasadniczej z 1935 r. można uznać za symptomatyczny.

⁸ Podobnie por. D. Górecki, *Problematyka sił zbrojnych w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, t. LIV, s. 51.

⁹ Dz.U., nr 25, poz. 220, z późn. zm.

¹⁰ Por. też D. Górecki, *Problematyka sił zbrojnych...*, s. 52 oraz por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, R. XXX, nr 1–12, s. 212.

¹¹ Zob. też art. 1 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym.

¹² Tak por. np. P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 35. W stosunku do Konstytucji marcowej wprost stawia się tezę, że uznawała ona zasadę cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, której próżno szukać w publikacjach poświęconych Konstytucji kwietniowej. Por. W.J. Wołpiuk, *Pozycja ustrojowa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pod rządami ustawy zasadniczej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Kraków 2006, s. 227–228.

Ustawa konstytucyjna z 1935 r. nie wspominała w ogóle o zasadzie neutralności politycznej sił zbrojnych. Uprawniona wydaje się konstatacja, że aprobowwała ona swoistą ideę żołnierza-obywatela. Nieprzypadkowo w art. 1 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym armię uznano jednocześnie za szkołę wychowania żołnierskiego i obywatelskiego. Ponadto istotne było przyznanie żołnierzom w służbie czynnej prawa wybieralności do Sejmu (art. 33 ust. 1 Konstytucji kwietniowej), którego byli wcześniej pozbawieni z mocy art. 12 Konstytucji marcowej. Przy czym w praktyce z uwagi na cenzus wieku, wynoszący 24 lata, z czynnego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu korzystać mogli wyłącznie żołnierze zawodowi, ponieważ wiek poborowy zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym kończył się z upływem roku kalendarzowego, w którym dana osoba miała swoje 23. urodziny. Wreszcie, o przynależności wojskowych do tzw. elity, a więc niewielkiej grupy obywateli uprawnionych według koncepcji obozu rządzącego do wpływania na sprawy publiczne, świadczyło m.in. przyznanie wszystkim oficerom, dalece ograniczonego w stosunku do wymogów powszechności, prawa wybieralności do Senatu z mocy art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 8 lipca 1935 r. – *Ordynacja wyborcza do Senatu*¹³.

478

III. Jedną z najbardziej charakterystycznych zmian ustrojowych wprowadzonych ustawą zasadniczą z 1935 r. było uczynienie z Prezydenta Rzeczypospolitej *de facto* realnego nosiciela suwerenności państwa przy całkowitym pominięciu zasady suwerenności narodu (art. 2 ust. 1) oraz zastąpienie zasady podziału władzy zasadą jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta (art. 2 ust. 4). Takie działania legislacyjne stanowiły wyraźny przejaw realizacji wyznawanej od dawna wśród ideologów obozu sanacyjnego koncepcji znacznego wzmocnienia pozycji ustrojowej głowy państwa¹⁴. Bez wątplenia chciano uczynić z Prezydenta czynnik dominujący w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Nawiązując do polskich monarchicznych i republikańskich tradycji, dwukrotnie w tekście ustawy zasadniczej z 1935 r. poddano siły zbrojne zwierzchnictwu Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 3 ust. 1 i art. 12 lit. d). Brak doprecyzowania przez ustrojodawcę temporalnego zakresu omawianej funkcji ustrojowej pozwala przyjąć, że sprawowana była ona zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Dodajmy, że szczególny związek

¹³ Dz.U., nr 47, poz. 320.

¹⁴ Por. np. S. Car, *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie), „Palestra” 1924, s. 206.

¹⁵ Szerzej na temat dokonanego w Konstytucji kwietniowej zdefiniowania pozycji ustrojowej Prezydenta por. A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 42 i n.

armii z głową państwa wyrażał się także w treści roty przysięgi składanej przez żołnierzy, w której zawarto niespotykany współcześnie fragment o podległości wojskowych względem Prezydenta¹⁶.

Z uwagi na treść naczelných obowiązków głowy państwa z art. 2 ust. 3 Konstytucji kwietniowej, w tym zwłaszcza odpowiedzialność za gotowość obronną państwa, charakter prezydenckiej roli ustrojowej wobec armii oraz wypełniające ją kompetencje zostały wyraźnie wzmocnione w stosunku do stanu istniejącego pod rządem Konstytucji marcowej¹⁷. Skoro art. 63 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z 1935 r. stanowił, że: „W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego”, to *a contrario* można uznać, że na poziomie konstytucyjnym zaaprobowano bezpośredni sposób sprawowania przez Prezydenta zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz jego czynny charakter, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny do momentu mianowania Naczelnego Wodza. „Dysponowanie siłami zbrojnymi” należy bowiem identyfikować z uprawnieniami rozkazodawczymi, a więc kierowniczo-dowodczymi wobec wojska¹⁸. Odmienne rozwiązania miały przynieść dopiero regulacje podkonstytucyjne, na temat których będzie jeszcze okazja napisać więcej w dalszej części pracy.

Konstytucja kwietniowa dzieliła kompetencje Prezydenta na uprawnienia osobiste, czyli tzw. prerogatywy (art. 13 w zw. z art. 14 ust. 2), oraz takie, które wymagały kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (art. 14 ust. 1). Przy czym ustrojodawca nie zawarł tym razem postanowienia, znanego chociażby z Konstytucji z 1921 r., traktującego o politycznej odpowiedzialności osób kontrasygnujących akty prezydenckie, co wpłynęło na istotne obniżenie znaczenia prawnego i politycznego omawianej instytucji. Słusznie zresztą wskazywano, że odniesienie wymogu kontrasygnaty w sposób zbiorczy do wszystkich działań głowy państwa wymienionych w art. 12 ustawy zasadniczej z 1935 r. było nieprecyzyjne, ponieważ przykładowo wykonywanie funkcji zwierzchnika sił zbrojnych tylko czasami wiązało się z wydawaniem aktu urzędowego, a tym samym mogło podlegać procedurze współpodpisu¹⁹.

¹⁶ Zob. art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców (Dz.U., nr 89, poz. 747, z późn. zm.).

¹⁷ Por. A. Deryng, *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1, s. 11 oraz por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 100.

¹⁸ Podobnie por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych...*, s. 217.

¹⁹ Por. S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, R. VIII, s. 10.

Bezpośredni związek z tematem pracy ma jedna z najważniejszych prerogatyw głowy państwa, tj. uprawnienie do mianowania i zwalniania Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (art. 13 ust. 2 lit. d). Przypomnijmy, że na gruncie poprzedniego stanu prawnego Naczelnego Wodza również mianował Prezydent, ale czynił to na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych (art. 46 ust. 2 Konstytucji marcowej). Analogicznie przedstawiała się sprawa mianowania i zwalniania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych z uwagi na treść art. 1 lit. a dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych²⁰. W rezultacie rozstrzygnięcia ustawy konstytucyjnej z 1935 r. w zasadzie z góry przesądzały o niebezpiecznej i niewskazanej emancypacji władzy wojskowej spod wpływów rządu²¹.

Warte podkreślenia jest również, że w Konstytucji kwietniowej próżno było szukać najbardziej bodaj kontrowersyjnej regulacji jej poprzedniczki z art. 46 ust. 1, stanowiącej o zakazie sprawowania naczelnego dowództwa w czasie wojny przez Prezydenta²². Nie będziemy w tym miejscu czynili szerszych uwag na temat daleko idącego zróżnicowania stanowisk reprezentowanych w międzywojennej literaturze przedmiotu na temat tego, czy pod rządem ustawy zasadniczej z 1935 r. Prezydent mógł być jednocześnie Naczelnym Wodzem – kompleksowej analizy tego problemu dokonał już bowiem w swoich pracach Jubilat²³. Naszym zdaniem, wystarczające argumenty na rzecz tezy o formalno-prawnej dopuszczalności połączenia wymienionych stanowisk to właśnie brak stosownego zakazu, połączony z nieobecnością wśród postanowień Konstytucji kwietniowej generalnej reguły *incompatibilitas* w stosunku do urzędu prezydenckiego. Nie zmienia to oczywiście faktu, że potencjalne objęcie przez głowę państwa naczelnego dowództwa w czasie wojny byłoby nieuzasadnione i niebezpieczne m.in. z uwagi na to, że zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy zasadniczej z 1935 r. Naczelnym Wódcą za akty związane z dowództwem odpowiadać miał jedynie przed zwierzchnikiem sił zbrojnych. Tym samym w analizowanym, hipotetycznym kazusie odpowiadałby przed samym sobą. Pośrednim potwierdzeniem słuszności sformułowanego poglądu

²⁰ Dz.U., nr 79, poz. 445, z późn. zm.

²¹ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 243.

²² Szerzej na temat w literaturze współczesnej por. np. K. Nowak, *Uprawnienia prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 189–190.

²³ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 106–108 oraz por. idem, *Problematyka sił zbrojnych...*, s. 55–56.

o dopuszczalności łączenia omawianych stanowisk była praktyka konstytucyjna z okresu II wojny światowej, kiedy to stanowiska naczelnego dowódcy i następcy prezydenta na czas wojny łączyli marszałek Edward Rydz-Śmigły i gen. Kazimierz Sosnkowski.

Z konstytucyjnych kompetencji Prezydenta, objętych już wymogiem kontrasygnaty, które w mniejszym bądź większym stopniu można było powiązać z wykonywaniem jego szczególnej roli wobec armii, należy wspomnieć o: prawie do decydowania o wojnie i pokoju (art. 12 lit. f), bez obowiązku jakiegokolwiek współdziałania z parlamentem; zarządzaniu corocznego poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu (art. 62 ust. 1) oraz mianowaniu sędziów sądów wojskowych (art. 65 ust. 1), których działalność posiadała wyraźną podstawę konstytucyjną zawartą w art. 70 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1935 r.²⁴

Zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej nad armią materializowało się również w szczególnych kompetencjach tego podmiotu związanych ze stanami szczególnych zagrożeń dla państwa. Przede wszystkim był on legitymowany do postanawiania o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa (art. 63 ust. 2 Konstytucji kwietniowej) – rozumianej jako obrona zewnętrzna²⁵.

W zakresie stanów nadzwyczajnych (pojęcie nieznane polskiemu językowi prawnemu i prawniczemu dwudziestolecia międzywojennego) zgoda głowy państwa była konieczna do zarządzenia przez Radę Ministrów stanu wyjątkowego na obszarze całego państwa lub części zagrożonej. Stan wyjątkowy można było wprowadzić w razie zagrożenia państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli (art. 78 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 1935 r.). Rozwijająca postanowienia konstytucyjne ustawa z 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym²⁶ nie przewidywała żadnych dodatkowych uprawnień głowy państwa związanych z tym stanem zagrożenia państwa.

W art. 79 ust. 1 Konstytucji kwietniowej wyposażono zwierzchnika wojska do zarządzania stanem wojennego na obszarze całego państwa lub jego części w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 1 ust. 1 ustawy z 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym²⁷ precyzował jednak, że dla takiego działania

²⁴ Zob. też dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 września 1936 r. – *Prawo o ustroju sądów wojskowych* (Dz.U., nr 76, poz. 536, z późn. zm.).

²⁵ Por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych...*, s. 216.

²⁶ Dz.U., nr 17, poz. 108.

²⁷ Dz.U., nr 57, poz. 366.

konieczny był wniosek Rady Ministrów, uchwalony z inicjatywy Ministra Spraw Wojskowych (analogicznie wyglądała procedura uchylenia stanu wojennego – art. 9 ust. 1). Podczas trwania tego stanu nadzwyczajnego prezydent miał prawo bez upoważnienia Izb Ustawodawczych wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany ustawy zasadniczej, przedłużać kadencję Izb Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju oraz otwierać, odraczać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach, dostosowanych do potrzeb obrony państwa, jak również powoływać do rozstrzygania spraw, wchodzących w zakres działania Izb Ustawodawczych, Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te Izby (art. 79 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1935 r.). Tak zarysowany zakres uprawnień zwierzchnika sił zbrojnych w czasie stanu wojennego, zdaniem niektórych, nadawał mu władzę niemal absolutną²⁸.

IV. Z punktu widzenia celu niniejszej pracy i ewentualnej cywilnej kontroli Prezydenta nad siłami zbrojnymi fundamentalne znaczenie miało jego, wymagające odrębnego omówienia, uprawnienie do wydawania dekretów w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, a w szczególności określenia za pomocą tego rodzaju aktu prawnego organizacji naczelnych władz wojskowych oraz oznaczenia w nim sposobu kontrasygnowania aktów, wydawanych przez siebie, jako zwierzchnika armii (art. 63 ust. 1 Konstytucji kwietniowej)²⁹. Co ważne, dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej, także te wydawane z tytułu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, stanowiły obok ustaw jedyny rodzaj aktów ustawodawczych (art. 49 ust. 1). Formalnie więc dekrety dotyczące roli ustrojowej głowy państwa wobec wojska miały tę samą moc prawną co ustawy (tak też art. 57 ust. 1)³⁰. Wydaje się jednak, że była to równorzędność jedynie pozorna, ponieważ akurat ten rodzaj prezydenckich dekretów miał charakter samodzielny. W art. 56 ustawy zasadniczej z 1935 r. przewidziano bowiem, że tego typu dekrety mogą być wydawane w każdym czasie, a zmieniane lub uchylane tylko przez także dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej. Tymczasem sprawy, dla których regulacji właściwa była ustawa, można było normować także dekretem prezydenckim (art. 57 ust. 2). Rację miał więc Wacław Ko-

²⁸ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 249. W podobnym tonie por. M. Pietrzak, *Druga Rzeczypospolita*, [w:] J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 532.

²⁹ Tym samym art. 63 ust. 1 Konstytucji kwietniowej stanowił *lex specialis* w stosunku do art. 14 ust. 1 tego samego aktu prawnego regulującego w sposób generalny problematykę kontrasygnaty prezydenckich aktów urzędowych.

³⁰ Tak por. M. Starzewski, *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3, s. 375.

marnicki, pisząc, że dekrety w zakresie zwierzchnictwa nad armią miały w rzeczywistości moc wyższą od ustaw³¹.

Wyłączając bliżej niesprecyzowane, poza kwestią organizacji naczelných władz wojskowych, sprawy z zakresu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi z materii ustawowej, pozbawiono w rzeczywistości Sejm i Senat wpływu na ten obszar spraw państwowych przy wykorzystaniu ich głównej funkcji ustawodawczej, co doprowadziło do faktycznego uniezależnienia wojska od parlamentu³². Trudno tutaj nie dostrzec wpływów swoistej *idée fixe*, którą konsekwentnie wyznawał w tym względzie Marszałek. Dodajmy, że w praktyce przyjmowano, że dekrety z zakresu zwierzchnictwa nad armią mogły regulować tzw. wewnętrzne stosunki sił zbrojnych, a nie mogły normować materii dotyczących relacji cywil-wojsko, gdzie właściwe były ustawy³³ (*vide* ustawa o powszechnym obowiązku wojskowym).

Przez cały okres obowiązywania Konstytucji kwietniowej Prezydent Ignacy Mościcki wydał łącznie 12 dekretów na podstawie art. 63 ust. 1 tej ustawy zasadniczej³⁴. Najważniejsze z nich były dwa, z których chronologicznie pierwszym był dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju³⁵ (dalej jako dekret z 1936 r.).

Na początku wskazać trzeba, że w omawianym dekrete jego autor, pozostając pod presją ówczesnego Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych gen. E. Rydza-Śmigłego, dokonał samoograniczenia zakresu własnego zwierzchnictwa nad wojskiem. O ile z postanowień Konstytucji kwietniowej można było wywodzić czynny charakter prezydenckiej funkcji wobec armii oraz bezpośredni sposób jej sprawowania, o tyle z art. 1 § 1 dekretu z 1936 r. wynikało już jednoznacznie, że głowa państwa w czasie pokoju sprawowała zwierzchnictwo nad armią przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i Ministra Spraw Wojskowych. W art. 1 § 2 tego samego artykułu dodano, że siły zbrojne są podporządkowane Prezydentowi Rzeczypospolitej przez Ministra Spraw Wojskowych³⁶. Ponadto w art. 6

483

³¹ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 219.

³² Podobnie por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 102. Aprobując dla niezależności wojska od ewentualnych wpływów politycznych parlamentu por. A. Deryng, *Siły zbrojne...*, s. 18.

³³ Por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych...*, s. 215.

³⁴ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 96.

³⁵ Dz.U., nr 38, poz. 286.

³⁶ Z pewną dozą ostrożności w omówionych regulacjach można upatrywać pierwotnego rozwiązania współczesnego znanego z art. 134 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483, z późn. zm.), w którym przewidziano, że: „W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”.

§ 1 lit. a omawianego dekretu doprecyzowano, że to Minister Spraw Wojskowych dowodził bezpośrednio i dysponował w czasie pokoju siłami zbrojnymi. Świadczyło to o przyjęciu pośredniego sposobu sprawowania przez głowę państwa jej konstytucyjnej roli ustrojowej wobec wojska oraz o jej biernym charakterze, związanym z brakiem uprawnień kierowniczo-dowódczych wobec armii.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 2 § 1 dekretu z 1936 r. w sprawach dotyczących zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz przygotowania obrony państwa, Prezydent Rzeczypospolitej wydawał akty urzędowe w formie dekretów i zarządzeń. Problem ich kontrasygnaty rozstrzygnięto poprzez stwierdzenie, że wyżej wymienione akty urzędowe były kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych, a w sprawach wiążących się z obroną państwa i wykraczających poza zakres działania Ministra Spraw Wojskowych przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych (art. 2 § 2).

W art. 3 pkt I dekretu z 1936 r. doprecyzowano, że w drodze dekretu prezydent: określał sposób odbywania służby wojskowej i podstawowe obowiązki i prawa żołnierzy; wydawał dla sił zbrojnych przepisy dyscyplinarne i przepisy o pociąganiu żołnierzy do odpowiedzialności honorowej, jak również ustalał porty i przystanie wojenne oraz obszary warowne i rejonu umocnione. Z kolei w art. 3 pkt II tego dekretu wskazano, że w drodze zarządzeń głowa państwa: nadawała żołnierzom pierwszy i następne stopnie oficerskie; mianowała i zwalniała na wniosek Ministra Spraw Wojskowych uzgodniony z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych, Inspektorów Armii, Generałów do Prac, Szefa Sztabu Głównego, Generałów Inspekcjonujących oraz dowódców dywizji, dowódców równorzędnych i wyższych, a także nadawała order i odznaczenia wojskowe.

Dla problemu relacji cywilno-wojskowych w latach 1935–1939 bardziej istotna od kompetencji Prezydenta wypełniających jego funkcję wobec armii okazała się pozycja prawna Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Stanowisko to zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego prezydenckim dekretem z 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Do czasu wejścia w życie ustawy zasadniczej z 1935 r. miało ono charakter pozakonstytucyjny. W Konstytucji kwietniowej wspomniano o Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych dwukrotnie. Po pierwsze, w art. 13 ust. 2 lit. d określającym kompetencję głowy państwa do jego mianowania i zwalniania, a po drugie, w art. 17 ust. 1, włączając go do grupy niewybieralnych członków Zgromadzenia Elektorów, czyli organu uprawnionego do wskazywania jednego z kandydatów w wyborach prezydenckich – co świadczyło już o szczególnej pozycji Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych

w państwie³⁷. Dodać tutaj należy, że z uwagi na wchodzenie przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w skład armii uprawnione jest twierdzenie, że pozostawał on tak jak całe wojsko *de iure* pod zwierzchnictwem Prezydenta. Wreszcie, fundamentalne znaczenia przyznać trzeba jego konstytucyjnej i parlamentarnej nieodpowiedzialności³⁸.

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, z mocy art. 4 dekretu z 1936 r. Generalny Inspektor Sił Zbrojnych był generałem przewidzianym na Naczelnego Wodza. Przed śmiercią J. Piłsudskiego 12 maja 1935 r. prawny kształt relacji pomiędzy Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych a Ministrem Spraw Wojskowych nie miał praktycznego znaczenia, ponieważ oba te stanowiska zajmował Marszałek³⁹. W myśl rozwiązań przyjętych w dekrete z 1936 r. formalny prymat Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych nad Ministrem Spraw Wojskowych nie podlegał już dyskusji⁴⁰. Celem ilustracji wskażmy, że Generalny Inspektor Sił Zbrojnych władny był m.in. stawiać rządowi postulaty w dziedzinie obrony państwa (art. 5 § 2 lit. a); dawał dyrektywy Ministrowi Spraw Wojskowych w zakresie jego prac, związanych z przygotowaniem sił zbrojnych do zadań wojennych (art. 5 § 2 lit. c); stawiał też temu członkowi Rady Ministrów wiążące postulaty co do obsady stanowisk inspektorów armii, generałów do prac, szefa sztabu głównego, generałów inspekcjonujących oraz wszystkich dowódców od dowódcy pułku wzwyż (art. 5 § 2 lit. e) – zresztą piastunowie tych najwyższych stanowisk wojskowych podlegali bezpośrednio Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych (art. 5 § 3).

Nie ulega wątpliwości, że dekret z 1936 r. wyraźnie ograniczył pozycję Ministra Spraw Wojskowych⁴¹, który w odróżnieniu od Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych ponosił potrójną odpowiedzialność: polityczną przed Prezydentem, parlamentarną przed Sejmem i Senatem oraz konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Trafne jest porównanie jego pozycji z Ministrem Sprawiedliwości⁴². Albowiem tak jak Minister Sprawiedliwości zajmował się administracją w poruczoną mu obszarze spraw państwowych, a nie orzekaniem, tak Minister Spraw Wojskowych koncentrował się

³⁷ Podobnie por. W.J. Wołpiuk, *Pozycja ustrojowa...*, s. 232.

³⁸ Por. np. *ibidem*, s. 235 oraz por. P. Stawecki, *Konstytucje Polski...*, s. 60.

³⁹ Nawiasem mówiąc, interesującą i prawidłową tezę o naruszeniu przez J. Piłsudskiego zasady *incompatibilitas* z art. 61 Konstytucji marcowej, zakazującej ministrowi piastowania jakiegokolwiek innego urzędu, w momencie objęcia przez niego stanowiska Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, stawia Krystian Nowak. Por. idem, *Uprawnienia prezydenta RP...*, 213.

⁴⁰ Por. też W. Sokolewicz, *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Bezpieczeństwo. Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, Warszawa 2010, s. 131.

⁴¹ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych...*, s. 99.

⁴² Por. D. Górecki, *Problematyka sił zbrojnych...*, s. 59.

na działalności administracyjnej w wojsku, a nie na realnym dowodzeniu (art. 6). Powyższe było kolejnym już, brzemennym w skutkach, źródłem emancypacji sił zbrojnych spod wpływów rządu jako całości. A tym samym osłabieniem cywilnej kontroli nad tą formacją.

Warto jeszcze nadmienić, że dekret z 1936 r. powołał do życia Komitet Obrony Rzeczypospolitej, jako organ powołany do rozpatrywania zagadnień dotyczących obrony państwa i ustalania w tej dziedzinie wytycznych dla rządu, a także do koordynowania prac przygotowujących obronę państwa (art. 10). Cywilno-wojskowy skład Komitetu działającego pod przewodnictwem Prezydenta (art. 11) mógł dawać nadzieję, że stanie się on skuteczną płaszczyzną wpływu demokratycznie legitymizowanych polityków na funkcjonowanie sił zbrojnych. Niestety, podmiot ten, podobnie jak jego poprzednik Komitet Obrony Państwa, miał charakter fasadowy, gdyż do wybuchu II wojny światowej odbyły się tylko dwa jego posiedzenia⁴³.

Prezydencki dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza został wydany 1 września 1939 r.⁴⁴ (dalej jako dekret z 1939 r.). Na dezaprobatę zasługuje tak późne wydanie przedmiotowego aktu prawnego w sytuacji, w której wojna od wielu lat była prawdopodobna, a od kilku miesięcy w zasadzie pewna. Dekret ten podtrzymał znany z dekretu z 1936 r. pośredni sposób sprawowania przez Prezydenta zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi także na czas wojny – przy czym tym razem pośrednikami byli Naczelnny Wódz i Minister Spraw Wojskowych (art. 3). Bierny charakter funkcji głowy państwa wobec wojska wynikał zaś już z art. 63 ust. 3 Konstytucji kwietniowej, który stanowił, że w razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego.

O ile dekret z 1936 r. przewidywał relatywnie szeroki katalog prezydenckich uprawnień wypełniających funkcję zwierzchnika sił zbrojnych w czasie pokoju, o tyle dekret z 1939 r. ograniczył się do powtórzenia dyspozycji dekretu z 1936 r. w przedmiocie rodzajów aktów prawnych wydawanych przez głowę państwa w wykonaniu jej roli ustrojowej wobec wojska (dekrety i zarządzenia) oraz sposobu ich kontrasygnowania (art. 4).

Naczelnny Wódz z mocy postanowień dekretu z 1939 r. uzyskał dominującą pozycję w procesie decyzyjnym władz publicznych⁴⁵. Co prawda, jego kompetencje nie wykaczały formalnie poza sprawy z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, w których służyła mu inicjatywa, ogólne

⁴³ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011, s. 263.

⁴⁴ Dz.U., nr 86, poz. 543.

⁴⁵ Por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe...*, s. 269.

kierownictwo oraz prawo udzielania rządowi wiążących wytycznych i instrukcji (art. 7, 8 i 9), ale przecież specyfika wojny w omawianych czasach wymagała już podporządkowania całości funkcjonowania maszyny państwowej wysiłkom obronnym.

V. Wspomniano już, że wpływ rządu na sprawy wojskowe został dalece ograniczony przede wszystkim z powodu wyłączenia prezydenckiego uprawnienia do mianowania i zwalniania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i Naczelnego Wodza spod kontrasygnaty, a także deprecjacji roli Ministra Spraw Wojskowych. Praktyka potwierdziła sens obowiązujących regulacji prawnych, gdyż sprawy wojskowe (podobnie sprawy zagraniczne) były omawiane na cotygodniowych posiedzeniach Rady Ministrów w sposób informacyjny, a nie decydujący⁴⁶.

W kontekście ewentualnej cywilnej kontroli nad armią sprawowanej przez Sejm i Senat należy wskazać na cztery zasadnicze funkcje tych organów: ustawodawczą, finansową, kontrolną oraz elekcyjną. Stwierdzono wcześniej, że wyposażanie Prezydenta w kompetencje do wydawania dekretów w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, które mogły być zmienianie i uchylane tylko przez takie dekrety głowy państwa, *de facto* pozbawiło parlament wpływu na regulowanie tego obszaru spraw państwowych przy wykorzystaniu funkcji ustawodawczej. Kompetencje elekcyjne w zakresie stanowisk wojskowych Sejm i Senat nie posiadały⁴⁷. W Sejmie i Senacie istniały co prawda stałe komisje wojskowe⁴⁸, ale ich obrady były ograniczane przez wojskowych, którzy nie dostarczali komisjom materiałów potrzebnych do kontroli i uzgadniali tematy wystąpień⁴⁹. Interpelacje w sprawach sił zbrojnych należały zaś do rzadkości. Taka sytuacja wynikała w znacznej mierze z kultu wojska szerzonego przez dominujący w parlamencie sanacyjny Obóz Zjednoczenia Narodowego, zorganizowany zresztą na sposób wojskowy.

W rezultacie oddziaływanie izb ustawodawczych na armię ograniczało się do uchwalania budżetu wojskowego przy wykorzystaniu funkcji finansowej. Przykład Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki pokazuje, że umiejętne korzystanie z tzw. władzy nad sakiewką, czyli uprawnienia do

⁴⁶ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 168.

⁴⁷ Jedynie nieznaczny związek z omawianą problematyką miało uprawnienie do wyboru przez każdą z izb spoza swojego grona po jednym członku zarządu Funduszu Kwaterunku Wojskowego z mocy art. 20 pkt. 6 i 7 ustawy z 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz.U., nr 97, poz. 681, z późn. zm.).

⁴⁸ Szerzej na temat stałych i niestałych komisji sejmowych, w tym komisji wojskowej, w ujęciu generalnym por. D. Górecki, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 81–83.

⁴⁹ Por. P. Stawecki, *Następcy komendanta*, Warszawa 1969, s. 121.

uchwalania budżetu obronnego, może być niezwykle skutecznym środkiem w efektywnym wykonywaniu cywilnej kontroli nad armią. Tak jednak nie było w Polsce w latach 1935–1939. Także z uwagi generalne ograniczenie roli izb ustawodawczych, a zwłaszcza Sejmu w Konstytucji kwietniowej (słynna pogarda dla „sejmokracji” prezentowana przez J. Piłsudskiego). Wymowną ilustracją tego było rozwiązanie z art. 31 ust. 3 tej ustawy zasadniczej z 1935 r., w którym wyraźnie przewidziano, że funkcje rządzenia państwem nie należą do Sejmu. Regulacje normatywne były poniekąd przyczyną i skutkiem upadku autorytetu parlamentu zapoczątkowanego w 1935 r.⁵⁰

VI. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że najważniejszym zagadnieniem z zakresu praktyki ustrojowej w latach 1935–1939 był trójstronny stosunek istniejący w całości w obrębie egzekutywy: Prezydent – Generalny Inspektor Sił Zbrojnych – Prezes Rady Ministrów⁵¹. Miał on fundamentalne znaczenie również dla problemu stosunków cywilno-wojskowych.

Od razu po zamachu majowym z katalogu konstytucyjnych kompetencji władzy wykonawczej wyodrębniony został faktycznie sektor spraw zarezerwowanych dla J. Piłsudskiego, obejmujący dwie kategorie, tj. wojsko i politykę zagraniczną. Prezydent I. Mościcki, jak sam stwierdził w swoim wspomnieniu, podpisywał wszystkie akty dotyczące spraw wojskowych przedstawiane mu przez Komendanta, będąc w zakresie tej materii jedynie swoistym notariuszem jego woli⁵². Jest to o tyle istotne, że I. Mościcki po śmierci Marszałka, wbrew oczekiwaniom zwłaszcza starszego pokolenia piłsudczyków, nie zrzekł się urzędu i nadal, w zmienionych realiach ustrojowych, pozostawał zwierzchnikiem sił zbrojnych. Jedną z pierwszych decyzji, jaką przyszło mu podjąć, było mianowanie nowego Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Już w nocy z 12 na 13 maja 1935 r. nominował na to stanowisko gen. E. Rydza-Śmigłego. Przekonany przez premiera Walerego Sławka, że ten wojskowy, w odróżnieniu od najstarszego wówczas rangą generała w Wojsku Polskim, czyli K. Sosnkow-

⁵⁰ Wymowna jest sama tylko frekwencja wyborcza z września 1935 r., gdy w wyborach parlamentarnych zbojkotowanych przez większość partii opozycyjnych wzięło udział wyraźnie poniżej 50% uprawnionych do głosowania, podczas gdy w wyborach z 1930 r. frekwencja wyniosła niemal 75%. Por. R.M. Watt, *Gorzka chwała. Polska i jej los 1918–1939*, Warszawa 2005, s. 312. W wyborach w listopadzie 1938 r., przede wszystkim z powodu konsolidacji społeczeństwa spowodowanej zagrożeniem wojennym, frekwencja wyniosła ponad 67%. Por. *ibidem*, s. 330.

⁵¹ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 204.

⁵² Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 147.

skiego, nie ma aspiracji do odegrania roli politycznej oraz uczestniczenia w działalności pozawojskowej⁵³. Przyszłość miała pokazać, w jak wielkim błędzie byli prezydent i premier. Dodajmy, że ministrem spraw wojskowych został gen. Tadeusz Kasprzycki.

Proces tzw. dekompozycji sanacji zapoczątkowany po śmierci Marszałka, znamionujący się intensywnością personalnych rozgrywek politycznych wewnątrz tego obozu, sprzyjał stopniowej ewolucji pozycji ustrojowej Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Egzemplifikacją powyższego był sojusz, jaki prezydent I. Mościcki zawarł z gen. E. Rydzem-Śmigłym przeciwko grupie starszych wiekiem piłsudczyków skupionych wokół W. Sławka. W rezultacie skład powołanego 15 maja 1936 r. rządu premiera Felicjana Sławoja-Składkowskiego był kompromisem pomiędzy Prezydentem a Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych. Premier zaś miał w nim jedynie jednego „swojego człowieka” – samego siebie jako Ministra Spraw Wewnętrznych. Wpływu na Ministra Spraw Wojskowych, którym pozostał gen. T. Kasprzycki (sympatyzujący z gen. E. Rydzem-Śmigłym), Prezes Rady Ministrów nie posiadał. Wykluczało go to *a limine* z oddziaływania na problematykę wojskową.

Tak ukształtowany w praktyce model rządów nazwać można „dumviratem”, gdyż cechował się współdecydowaniem w zakresie władzy wykonawczej przez dwa tolerujące się wzajemnie ośrodki decyzyjne, czyli Prezydenta i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, a więc cywila i wojskowego⁵⁴. Problem w tym, że dualizm władz zwykle w historii prowadził do przewagi władzy wojskowej nad cywilną i nie inaczej stało się w Polsce po 1935 r.⁵⁵ W naszym kraju niemałą rolę odegrał w tym względzie również czynnik personalny. Prezydent Rzeczypospolitej był jedynym cywilnym organem państwa, który właściwie korzystając ze swojej szczególnej pozycji pod rządami Konstytucji kwietniowej, w tym statusu zwierzchnika sił zbrojnych i wypełniających go kompetencji, miał szansę sprawować efektywną cywilną kontrolę nad armią. Niestety, ustawa zasadnicza z 1935 r. została skrojona na miarę osobowości J. Piłsudskiego, a nie I. Mościckiego, który w sprawach sił zbrojnych nie wykonywał realnej i osobistej władzy. „Abdykując” jako formalny zwierzchnik sił zbrojnych na rzecz ich faktycznego i nieformalnego zwierzchnika, czyli Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych⁵⁶.

⁵³ Szerzej na ten temat por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 150.

⁵⁴ Por. W.J. Wołpiuk, *Pozycja ustrojowa...*, s. 238.

⁵⁵ Podobnie por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 243.

⁵⁶ Por. L. Wyszczelski, *Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*, [w:] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski (red.), *Armia w systemie demokratycznym*, Warszawa 2001, s. 44.

Uprawniona wydaje się zresztą teza, że prezydent I. Mościcki w ogóle nie odegrał większej, aktywnej roli politycznej jako głowa państwa⁵⁷. Miejsce władz cywilnych zajęło więc wojsko na czele ze swoim przywódcą, czyli gen. E. Rydzem-Śmigłym, na którego przeniesiona została realizacja faktycznej zasady Wodza znamionującej postanowienia Konstytucji kwietniowej⁵⁸. Apologeci takiego stanu pisali co prawda o prawnie-zwyczajowym ustaleniu i uznaniu szczególnego statusu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, jako osoby obarczonej bezpośrednią odpowiedzialnością za gotowość obronną państwa⁵⁹, lecz były to najzwyczajniej działania pozbawione podstaw prawnych i sprzeczne z ustawą zasadniczą z 1935 r.

Tytułem ilustracji dokonanych spostrzeżeń wskażmy, że 4 czerwca 1936 r. F. Sławoj-Składkowski, wygłaszając *exposé* z trybuny sejmowej, przedstawił się posłom jako premier powołany z rozkazu Prezydenta i Generalnego Inspektora. Symptomatyczne było także wzięcie przez gen. E. Rydza-Śmigłego udziału w inauguracyjnym posiedzeniu rządu, którego nie był przecież członkiem. Kwintesencją omawianych praktyk był całkowicie bezprawny od strony treści okólnik premiera F. Sławoja-Składkowskiego wystosowany 13 lipca 1936 r., w którym stwierdzono, że Generalny Inspektor Sił Zbrojnych E. Rydz-Śmigły „zgodnie z wolą Prezydenta Rzeczypospolitej [...] ma być uważany i szanowany, jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonariusze państwowi z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać Mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”⁶⁰. Nie dziwi więc pogląd, zgodnie którym mniej więcej w początkach lipca 1936 r. prezydent I. Mościcki *de facto* uległ ostatecznie czynnikom wojskowym⁶¹. Dodajmy, że 10 listopada 1936 r. E. Rydz-Śmigły został mianowany przez głowę państwa generałem broni i jednocześnie marszałkiem Polski. Co niezależnie od tego, jak oceniano dokonania J. Piłsudskiego, musiało wzbudzać niemałą konsternację, a nawet oburzenie. Znaczenie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w sprawach pozawojskowych dobrze ilustruje zaś to, że nawet Prezes i Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli składali mu sprawozdania z działalności Izby za okres budżetowy⁶².

Z uwagi na agresję niemiecką na Polskę 1 września 1939 r. Prezydent mianował Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych E. Rydza-Śmigłego Na-

⁵⁷ Podobnie por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 186.

⁵⁸ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 243.

⁵⁹ Tak por. A. Deryng, *Siły zbrojne...*, s. 11.

⁶⁰ M.P., nr 163, s. 8.

⁶¹ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 171.

⁶² M.P. 1936, nr 230, s. 1.

czelnym Wodzem⁶³ oraz wyznaczył tę samą osobę na swojego następcę na wypadek opróżnienia urzędu prezydenckiego przed zawarciem pokoju⁶⁴. Jakkolwiek Prezydent I. Mościcki nadal wykonywał swoje konstytucyjne obowiązki, to faktyczne centrum decyzyjne, jeszcze bardziej niż w czasie pokoju, przesunęło się w stronę marszałka E. Rydza-Śmigłego.

VII. Eliminacja cywilnych form kontroli nad siłami zbrojnymi prowadzi generalnie do ograniczenia ich zdolności do należytego wykonywania konstytucyjnych zadań, jakimi są przede wszystkim obrona państwa i narodu przez zagrożeniami bezpieczeństwa zewnętrznego. Odniesienie tej uwagi wprost do polskich doświadczeń września 1939 r. byłoby jednak zbyt daleko idące⁶⁵. Pozytywną stroną rozwiązań przyjętych w Konstytucji kwietniowej oraz wypełniających jej postanowienia aktach prawnych niższego rzędu było przecież stworzenie warunków do modernizacji sił zbrojnych i znaczącego powiększenia ich siły obronnej względem stanu sprzed 1935 r.⁶⁶ – w czym niemałą rolę odegrało także prawne ukształtowanie zadań i kompetencji Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Zaletą tych unormowań było także zasadniczo poprawne przygotowanie podstaw funkcjonowania państwa i jego organów do warunków wojennych⁶⁷. Nie przysłaniało to jednak fundamentalnych wad braku efektywnego zwierzchnictwa politycznego nad armią, w tym przede wszystkim ewolucji polskiego ustroju państwowego od demokracji ku autorytaryzmowi czy też niskiego poziomu funkcjonowania państwa w dziedzinach pozawojskowych, w które ingerowali wojskowi niemający do tego potrzebnych kompetencji.

Źródłem niepożądanego emancypacji sił zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939 były regulacje prawne wyłączające w praktyce armię spod wpływów rządu i cieszącego się największym stopniem demokratycznej legitymizacji parlamentu. Nie po raz pierwszy w historii okazało się, że próba zbudowania podstaw cywilnej kontroli nad wojskiem tylko na jednym filarze, tj. organie jednoosobowym, jakim był Prezydent, w konkretnej sytuacji politycznej i konfiguracji personalnej z łatwością prowadzi do dominacji władzy wojskowej nad cywilną. Warto wyciągnąć wnioski z tych doświadczeń także i teraz, kiedy toczy się w Polsce dyskusja,

⁶³ M.P., nr 202, poz. 490.

⁶⁴ Zob. zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P., nr 202, poz. 489).

⁶⁵ Odmienne por. P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe...*, s. 357.

⁶⁶ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 213.

⁶⁷ Podobnie por. A. Deryng, *Siły zbrojne...*, s. 7–8 oraz por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 77.

materializowana poprzez wprowadzanie stosownych zmian normatywnych, w przedmiocie systemu dowodzenia i kierowania polskim wojskiem, a także pozycji i kompetencji osoby przewidzianej do mianowania na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁶⁸.

Wykaz literatury

- Car S., *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924.
- Deryng A., *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1.
- Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1992, Folia Iuridica 51.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Górecki D., *Problematyka sił zbrojnych w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, t. LIV.
- Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, R. VII.
- Kulig A., *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2.
- Marszałek P.K., *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.
- Nowak K., *Uprawnienia prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4.
- Pietrzak M., *Druga Rzeczpospolita*, [w:] J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Sczaniecki M., *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, oprac. M. Wąsowicz, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Bezpieczeństwo. Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, Warszawa 2010.

⁶⁸ Szerzej na ten temat por. np. M. Szewczyk, *Zwierzchnictwo prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 87–109. Zob. też ustawę z 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 529).

- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, R. XXX, nr 1–12.
- Starzewski M., *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3.
- Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, R. VIII.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999.
- Stawecki P., *Następcy komendanta*, Warszawa 1969.
- Szewczyk M., *Zwierzchnictwo prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
- Watt R.M., *Gorzka chwala. Polska i jej los 1918–1939*, Warszawa 2005.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Wołpiuk W.J., *Pozycja ustrojowa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pod rządami ustawy zasadniczej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Kraków 2006.
- Wyszczelski L., *Prawno-ustrojowe zasady funkcjonowania Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej*, [w:] J. Kunikowski, R. Rosa, L. Wyszczelski (red.), *Armia w systemie demokratycznym*, Warszawa 2001.