

Dariusz Górecki

POZYCJA USTROJOWO-PRAWNA
GENERALNEGO INSPEKTORA SIŁ ZBROJNYCH
W POLSCE W LATACH 1935—1939

Podpisana przez prezydenta 23 IV 1935 r. konstytucja uznawała siły zbrojne za organ państwa. Rozwiązanie takie w znacznym stopniu było następstwem poglądów marszałka Józefa Piłsudskiego na rolę armii w życiu kraju. Postanowienia konstytucji traktujące o siłach zbrojnych zawarte zostały w specjalnie wyodrębnionym rozdziale ósmym. Miejsce tego rozdziału w jej systematyce odpowiada kolejności wyliczonych w art. 3 organów pozostających pod zwierzchnictwem prezydenta. W literaturze przedmiotu można spotkać pogląd, iż z samej kolejności zastosowanej w art. 3 konstytucji nie można wyciągać wniosków co do hierarchii organów państwowych, skoro wszystkie na równi pozostają pod zwierzchnictwem prezydenta piastującego władzę suwerenną. Jedynie zadania ciężące na poszczególnych organach mogą wskazywać na ich ważność¹. Wydaje się jednak, że umiejscowienie w konstytucji sił zbrojnych między rządem i izbami ustawodawczymi a sądami i kontrolą państwową nie może być bez znaczenia.

Zamieszczenie problematyki wojskowej w oddzielnym rozdziale było także nawiązaniem do tradycji polskiego konstytucjonalizmu. Właśnie takie rozwiązanie przyjęła konstytucja z 3 V 1791 r., zawierająca rozdział XI: *Siła zbrojna narodowa*, w którym w nowatorski sposób określono zarówno zadania armii, jak i jej stosunek do narodu i władzy wykonawczej. Również odrębne rozdziały poświęcone organizacji wojska posiadały konstytucje: Księstwa Warszawskiego z 22 VII 1807 r. — rozdział X: *O sile zbrojnej* i Królestwa Polskiego z 27 XI 1815 r. — tytuł VI: *O sile zbrojnej*.

¹ A. Deryng, *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 1, s. 13.

Konstytucja kwietniowa była odzwierciedleniem ideowych i politycznych koncepcji obozu skupionego wokół osoby Piłsudskiego. Spośród problemów ustrojowych najwięcej uwagi poświęcał on organizacji naczelnych władz cywilnych i wojskowych. Opowiadał się za apolitycznością wojska i uważał, że właściwe przygotowanie państwa do obrony przed agresją powinno być rozpoczęte jeszcze w czasie pokoju. Dlatego dostrzegał konieczność istnienia stanowiska zajmowanego przez generała przewidzianego na naczelnego wodza w czasie wojny i przyznania naczelnemu wodzowi dość szerokich uprawnień². Podobne w ogólnych założeniach poglądy prezentowała znaczna część generalicji, także wśród osób niechętnych marszałkowi. Zwracał na to uwagę gen. Władysław Sikorski, gdy krytykował niewłaściwą organizację naczelnego dowództwa w europejskich państwach przed 1914 r., nie posiadającą w okresie pokojowym stanowiska przewidzianego na głównodowodzącego podczas wojny³. Wprawdzie w Rosji i Niemczech występowało stanowisko naczelnego wodza w osobach cara i cesarza, byli to jednak ludzie piastujący te funkcje z racji urodzenia i nie posiadali do tego odpowiednich kwalifikacji w postaci gruntownego wykształcenia wojskowego i odpowiedniej praktyki w tej dziedzinie.

Z doświadczeń pierwszej wojny światowej na Zachodzie wyciągnięto stosowne wnioski. Zdaniem Sikorskiego, podobnie należało postąpić w Polsce, tworząc stanowisko generalnego inspektora sił zbrojnych, które objąłby generał przewidziany na czas wojny na naczelnego wodza. Nie mógłby on jednak łączyć swych funkcji z funkcjami ministra spraw wojskowych lub szefa Sztabu Generalnego⁴. Sikorski był zwolennikiem generalnego inspektora „odpowiedzialnego wraz z szefem Sztabu Generalnego przed każdorazowym ministrem spraw wojskowych za pogotowie wojska, obarczonego najcięższą odpowiedzialnością podczas wojny, a więc odpowiedzialnego wespół z szefem Sztabu Generalnego za plany operacyjne”⁵. Koncepcja utworzenia stanowiska przewidzianego na okres wojny na naczelnego wodza była zgodna z zapatrywaniami Piłsudskiego. Nie podzielał on jednak poglądów Sikorskiego na zależność tej osoby od ministra. Dał temu wyraz w piśmie z 29 II 1924 r., skierowanym do Sikorskiego (jako ówczesnego ministra spraw wojskowych),

² J. Piłsudski, *O państwie i armii*, t. I, Warszawa 1985, s. 158—164 i 240; W. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926—1935*, Wrocław—Łódź 1985, s. 45—47.

³ W. Sikorski, *Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych*, [w:] W. L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924, s. 441—443.

⁴ *Ibidem*, s. 447.

⁵ *Ibidem*, s. 451.

w którym jego poglądy określił jako „nieudolne naśladownictwo instytucji francuskich”, podczas gdy on sam widział w generalnym inspektorze „głównego oficera w armii”⁶. Również krytycznie odniósł się on do zapatrywań generałów — Stanisława Szeptyckiego i Kazimierza Sosnkowskiego — na organizację naczelných władz wojskowych.

Konstytucja kwietniowa określała zadania sił zbrojnych (art. 61 ust. 1), ustanawiała powszechny obowiązek służby wojskowej (art. 61 ust. 2), przyznawała prezydentowi prawo do corocznego poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu, którego zmiana wymagała aktu ustawodawczego (art. 61 ust. 1 i 2) oraz określała zasady organizacji sił zbrojnych (art. 12 pkt d; 13 pkt d; 63). Zgodnie z konstytucją, prezydent był zwierzchnikiem sił zbrojnych. Niektóre czynności z tego tytułu prezydent wykonywał wraz z rządem, a niektóre wynikały z jego uprawnień osobistych. Kontrasygnaty ministra spraw wojskowych wymagały dekrety i zarządzenia prezydenta z zakresu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, a wiążące się z obroną państwa i wykraczające poza zakres działania ministra — dodatkowo — prezesa Rady Ministrów. Natomiast do prerogatyw prezydenta należało mianowanie i zwalnianie generalnego inspektora sił zbrojnych i naczelnego wodza oraz pociąganie tego ostatniego do odpowiedzialności za akty związane z dowództwem. Zatem organizacja Wojska Polskiego była w gruncie rzeczy uniezależniona od decyzji innych organów, np. rządu, Senatu czy Sejmu.

Zagadnienie cywilnego charakteru urzędu prezydenta budziło kontrowersje w literaturze okresu międzywojennego. Różnie też w tym okresie przedstawiały się kompetencje wojskowe głowy państwa. Tymczasowy Naczelnik Państwa, oprócz władzy cywilnej, posiadał także władzę wojskową, którą łączył ze stanowiskiem naczelnego wodza. Również Naczelnik Państwa, będąc „najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych”, łączył swój urząd z naczelnym dowództwem⁷. Natomiast konstytucja marcowa, wyposażając prezydenta w zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, wykluczała możliwość sprawowania przez niego podczas wojny funkcji głównodowodzącego (art. 46). Na rozgraniczenie naczelnego dowództwa od najwyższego zwierzchnictwa nad wojskiem w znacznym stopniu wpłynęła obawa posłów reprezentujących w Sejmie Ustawodawczym stronnictwa prawicowe przed wyborem Piłsudskiego na prezydenta. Słuszność rozwiązania przyjętego w konstytucji z 1921 r. wzmacniana była dodatkowo argumentem o nie-

⁶ Piłsudski, *O państwie...*, s. 177.

⁷ Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 19, poz. 226; *Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 roku o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*.

celowości wymagania od kandydata na prezydenta znajomości sztuki wojkowej. W przeciwnym bowiem razie krąg kandydatów na prezydenta musiałyby z konieczności ograniczać się do wyższych rangą oficerów zawodowych. E. Dubanowicz dowodził, że gdyby nawet tak się zdarzyło, iż prezydentem byłaby osoba mająca fachowe przygotowanie do dowodzenia wojskiem, to i tak w okresie wojny nie powinna łączyć tych stanowisk, lecz zdecydować się na jedno z nich⁸. Natomiast zwolennicy udzielenia prezydentowi pełnomocnictw do sprawowania naczelnego dowództwa — jak zauważa T. Szymczak — odwoływali się do konieczności podniesienia autorytetu i prestiżu prezydenta, nawet bez względu na praktyczne konsekwencje takiego posunięcia⁹.

Konstytucja z 1935 r. określała prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych (art. 12 pkt d), lecz nie zawierała formalnego zakazu łączenia tej funkcji z naczelnym dowództwem w czasie wojny, a brzmienie jej art. 63 ust. 3 można było interpretować różnie. Nic więc dziwnego, że stanowisko doktryny w tym przedmiocie nie było jednolite. Zwolennikami poglądu, że wobec pominięcia przez konstytucję tego problemu sytuacja taka jest możliwa, byli B. Podoski i A. Chmurski¹⁰. Przeciwnie stanowisko prezentował Z. Cybichowski¹¹. Natomiast W. Komarnicki nie potrafił zająć konsekwentnego stanowiska, raz pisząc: „...choć konstytucja takowego zakazu nie zawiera, uważa jednak za niemożliwe z przyczyn faktycznych łączenie w jednej osobie funkcji głowy państwa i naczelnego wodza”, a nieco dalej, gdy wymienia uprawnienia prezydenta podczas wojny, podając, iż między innymi obejmują one postanowienie o użyciu armii do obrony państwa „w co wchodzi ewentualne sprawowanie przez prezydenta funkcji naczelnego wodza”¹². Praktyka konstytucyjna dotycząca tego zagadnienia w okresie działań wojennych również nie była jednolita. W dniu 1 IX 1939 r. prezydent Ignacy Mościcki wyznaczył swym następcą, na wypadek opróżnienia się tego urzędu przed zawarciem pokoju, naczelnego wodza, co wskazuje na to, iż nie widział on przeciwwskazań dla takiego właśnie rozwiązania¹³. Taki punkt widzenia podzielał też początkowo prezydent Władysław Raczkiewicz, skoro

⁸ E. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926, s. 31.

⁹ T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 166.

¹⁰ B. Podoski, *Organizacja naczelných władz obrony państwa*, „Niepodległość” 1962, t. VII, s. 194; A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 52 i 247.

¹¹ Z. Cybichowski, *Na szlakach nacjonalizmu*, Warszawa 1939, s. 90—100.

¹² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 241 i 250.

¹³ *Monitor Polski* [dalej: M.P.] 1939, nr 202.

w 1943 r. powierzył naczelne dowództwo gen. Sosnkowskiemu, którego wcześniej wyznaczył na swego następcę, później jednak — co prawda w innej sytuacji politycznej na arenie międzynarodowej i wobec poruszenia tej sprawy przez czynniki polityczne kraju — zmienił swe stanowisko i rozdzielił obie godności, powierzając funkcję następcy prezydenta Tomaszowi Arciszewskiemu¹⁴.

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 63 ust. 1 konstytucji kwietniowej 9 V 1936 r., prezydent wydał dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju¹⁵. Dekret ten stanowił, że w czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad wojskiem przez generalnego inspektora sił zbrojnych oraz ministra spraw wojskowych, za pośrednictwem którego armia jest mu podporządkowana. Dekret wprowadził nowe stanowiska nie tworzył, lecz w stosunku do stanu poprzednio obowiązującego wzmacniał pozycję generalnego inspektora. Natomiast ograniczył rolę ministra spraw wojskowych, i to nie tylko na rzecz tego ostatniego, ale także na rzecz prezydenta.

Stanowisko generalnego inspektora sił zbrojnych utworzono dekretem z 6 VIII 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych¹⁶, znowelizowanym 30 IV 1929 r.¹⁷ Generalny inspektor był osobą przewidzianą na naczelnego wodza na czas wojny. Powoływał go prezydent na podstawie uchwały rządu, podjętej na wniosek ministra spraw wojskowych. Formalnie był on zastępcą ministra we wszystkich sprawach dotyczących przygotowań na wypadek wojny, opracowywał i kontrolował wszystkie prace mobilizacyjne i operacyjne. Bezpośrednio podlegali mu: Sztab Generalny (od 1929 r. Sztab Główny) i inspektorowie armii wraz z podległymi oficerami. Niezależnie od tego minister uzgadniał z nim wnioski dotyczące obsady stanowisk dowódców pułku i wyższych. Jednocześnie był on członkiem Komitetu Obrony Państwa. Wprowadził przewodniczącym Komitetu był prezydent, a jego zastępcą premier, to jednak naprawdę decydującą rolę odgrywał w nim generalny inspektor¹⁸. Z urzędu był on głównym referentem spraw rozpatrywanych przez Komitet, wydawał zarządzenia co do prowadzenia akt Komitetu. Komitet nie mógł podjąć żadnej uchwały bez wysłuchania jego opinii. Ponadto mógł on występować do prezydenta (oprócz premiera i ministra spraw

¹⁴ M.P. 1939, nr 229—231; Dziennik Ustaw [dalej: Dz.U.] 1944, nr 8, cz. II.

¹⁵ Dz.U. 1936, nr 38, poz. 286.

¹⁶ Dz.U. 1926, nr 79, poz. 445.

¹⁷ Dz.U. 1929, nr 32, poz. 303.

¹⁸ Dz.U. 1926, nr 108, poz. 633, *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa*.

wojskowych) z wnioskiem zwołania posiedzenia Komitetu. Tak więc zakres kompetencji generalnego inspektora był na tyle rozległy, że uzasadniał postawienie tezy o rzeczywistym jego zwierzchnictwie nad ministrem¹⁹. O zależności między tymi stanowiskami właściwie można mówić tylko teoretycznie, jako że obydwa zajmowane były przez tę samą osobę — marszałka Piłsudskiego.

W 1936 r. pozycja generalnego inspektora sił zbrojnych uległa dość istotnej zmianie. Stało się tak po części przez osłabienie pozycji ministrów (w tym ministra spraw wojskowych) wobec prezydenta, a po części wynikało z dekretu o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju. Przede wszystkim zmianie uległ tryb mianowania i zwalniania generalnego inspektora. Czynność ta na mocy konstytucji z 1935 r. należała do uprawnień osobistych prezydenta — zrezygnowano więc z udziału rządu w tym akcie. Natomiast utrzymano zasadę, że generalny inspektor jest przewidziany na naczelnego wodza. Dekret z 1936 r. zrezygnował z określenia go jako zastępcy ministra spraw wojskowych, a jego pozycja uległa wyraźnemu wzmocnieniu. Miał on nadawać kierunek pracom nad obroną państwa, a do zakresu jego kompetencji należało: 1) stawianie rządowi postulatów w dziedzinie obrony kraju, 2) przygotowanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych, 3) dawanie ministrowi spraw wojskowych dyrektyw odnośnie do przygotowania armii do zadań wojennych, 4) kontrola w dziedzinie wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowania wojennego Wojska Polskiego oraz 5) stawianie ministrowi spraw wojskowych wiążących postulatów co do obsady stanowisk wszystkich dowódców od dowódcy pułku wzwyż. Nawet wniosek ministra skierowany do prezydenta o mianowanie podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych musiał być z nim uzgodniony. W nowej sytuacji prawnej o podległości generalnego inspektora ministrowi nie było już mowy. Przeciwnie — reprezentując w rządzie sprawy obrony państwa, minister — zgodnie z dyrektywami otrzymanymi od generalnego inspektora — referował jego wnioski. Fakt rzeczywistej zależności ministra od niego pogłębiały wiążące postulaty co do obsady najistotniejszych stanowisk w armii. Dekret z 9 V 1936 r. tworzył sytuację, w której łącznikiem pomiędzy pracami rządu i generalnego inspektora był minister. Dekret chronił też generalnego inspektora „od ewentualnych wpływów politycznych parlamentu, przy równoczesnym zagwarantowaniu pełnego współdziałania sił zbrojnych i rządu w dziedzinie obrony państwa”²⁰. W szcze-

¹⁹ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 96.

²⁰ Deryng, *Siły zbrojne...*, s. 18.

gólności Sejm nie posiadał możliwości, jak w przypadku ministra, pociągnięcia go do odpowiedzialności parlamentarnej ani — wraz z Senatem w Izbach Połączonych — konstytucyjnej. Generalnemu inspektorowi podlegał nie tylko Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych, lecz także Sztab Główny z szefem na czele.

Omawiany dekret ustanowił w miejsce Komitetu Obrony Państwa — Komitet Obrony Rzeczypospolitej, obradujący pod przewodnictwem prezydenta. Pozycja generalnego inspektora w nowo utworzonym Komitecie była zdecydowanie silniejsza niż w dawnym. Przede wszystkim był on — a nie jak dawniej prezes Rady Ministrów — zastępcą przewodniczącego. Poza nimi w skład Komitetu wchodził: premier, ministrowie — spraw zagranicznych, spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, skarbu, przemysłu i handlu oraz bez prawa głosu szef Sztabu Głównego i jego zastępca oraz szef Administracji Armii.

Posiedzenia Komitetu zwoływał prezydent, a mógł to uczynić z inicjatywy własnej lub na wniosek generalnego inspektora. Ograniczono więc krąg osób uprawnionych do żądania zwołania posiedzenia. Generalnemu inspektorowi przysługiwało też prawo wiążącego żądania nawiązania współpracy poszczególnych ministerstw z Sekretariatem Komitetu Obrony Rzeczypospolitej. Ponadto konstytucja w art. 17 nadała mu godność wirylisty w Zgromadzeniu Elektorów, a więc obdarzyła go wpływem na wybór prezydenta.

Tak szeroki zakres kompetencji wskazywał na rzeczywiste wyemancypowanie się generalnego inspektora spod wpływu rządu, a w określonych warunkach politycznych Drugiej Rzeczypospolitej prowadził do pewnego dualizmu władzy, zagrażającego nawet pozycji prezydenta. Bezpośrednio nie było to jednak następstwem norm prawnych zawartych w konstytucji i omawianym dekrete. Taki stan rzeczy wynikał przede wszystkim z praktyki państwowej, jaka ukształtowała się po śmierci Józefa Piłsudskiego. Z jego odejściem zabrakło autorytetu jednoczącego różne ugrupowania w łonie sanacji. Na porządku dziennym stanął problem sukcesji po marszałku. Rozpoczął się okres rywalizacji między piłsudczykami. Już w nocy z 12 na 13 V 1935 r. zapadła decyzja o nominacji gen. Edwarda Rydza-Śmigłego na stanowisko generalnego inspektora sił zbrojnych. Obawa ówczesnego premiera — Walerego Sławka przed najstarszym rangą generałem w Wojsku Polskim — Kazimierzem Sosnkowskim, zastępcą generalnego inspektora, bliskim współpracownikiem Piłsudskiego jeszcze z okresu ruchu strzeleckiego i późniejszego jego współwzniecia z Magdeburga, zadecydowała o postawieniu na Rydza-Śmigłego. Sławek uważał, że Sosnkowski ma aspiracje do odegrania roli politycznej, natomiast Rydz-Śmigły — stojący dotąd na uboczu rozgrywek politycznych — w przyszłości również nie będzie

zainteresowany działalnością pozawojskową. Można było się spodziewać, że upływ czasu zacznie działać na korzyść Sosnkowskiego. Dlatego Sławek przekonał Mościckiego o słuszności takiej właśnie decyzji²¹. Najbliższe lata pokazały jak bardzo obaj się mylili.

Już w końcu 1935 r. Rydz-Śmigły zaczął przejawiać zainteresowanie życiem politycznym, a w rok po swej nominacji wraz ze Sławkiem doprowadzili do obalenia rządu Mariana Zyndram-Kościałkowskiego, składającego się wyłącznie z ludzi zaufanych prezydenta. Następnie 15 V 1936 r. powołano nowy gabinet będący kompromisem między Mościkiem a Rydzem-Śmigłym. Zwolennikami generalnego inspektora byli ministrowie: Felicjan Sławoj-Składkowski (premier i sprawy wewnętrzne), gen. Tadeusz Kasprzycki (sprawy wojskowe), Juliusz Ulrych (komunikacja) i Witold Grabowski (sprawiedliwość). Za ministrów prezydenta uchodzili: Eugeniusz Kwiatkowski (wicepremier i skarby), Juliusz Poniatowski (rolnictwo), Wojciech Świątosławski (oświata), Emil Kaliński (poczta) i Marian Zyndram-Kościałkowski (opieka społeczna). Natomiast Józef Beck (sprawy zagraniczne) i Antoni Roman (przemysł i handel) zajmowali odrębną pozycję, choć bardziej sympatyzowali z prezydentem²². Zestawienie to ukazuje, że w składzie gabinetu osiągnięto równowagę pomiędzy zwolennikami prezydenta (5 ministrów) i generalnego inspektora (4 ministrów, w tym premier). Wprawdzie konstytucja jednoznacznie ustanowiła tryb powoływania rządu — prezydent mianował ministrów na wniosek premiera — jednak prezydent przy powoływaniu tego gabinetu postąpił inaczej, narzucając premierowi swoich kandydatów, uprzednio uzgodnionych z generalnym inspektorem²³. Utworzenie gabinetu w takim składzie osłabiało pozycję premiera wobec ministrów, którzy jako ludzie zaufani prezydenta bądź generalnego inspektora zachowali wobec premiera pewną niezależność.

Premier nowo utworzonego gabinetu nie tylko nie ukrywał, lecz afiszował się posłuszeństwem wobec najwyższego dostojnika wojskowego. Do najbardziej charakterystycznych wypowiedzi na ten temat można zaliczyć jego exposé wygłoszone w Sejmie 4 VI 1936 r., w którym przedstawił się posłom jako premier powołany z rozkazu prezydenta

²¹ W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864--1945*, t. III, cz. 1, Londyn 1956, s. 577; M. Drozdowski, *Spółeczeństwo, państwo, politycy II Rzeczypospolitej*, Kraków 1972, s. 323; P. Stawecki, *Następcy komendanta*, Warszawa 1969, s. 33 i 34.

²² M. Turlejska, *Rok przed klęską*, Warszawa 1962, s. 20; A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym*, Warszawa 1980, s. 517; H. i T. Jędruszczak, *Ostatnie lata Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970, s. 60.

²³ Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, [w:] *Lewica społeczna w Polsce wobec konstytucji kwietniowej 1935 r.*, Warszawa 1986, s. 81.

i generalnego inspektora. W wystąpieniu swym prezes Rady Ministrów zapowiedział, że rząd kierować się będzie dobrem państwa jako całości. Powoływał się przy tym na przemówienie Rydza-Smigłego, który wskazywał, że racją Polski jest obrona jej w najszerszym znaczeniu, i że powinna być ona kierowana jednoosobowo. Stąd apel premiera o karność i podporządkowanie dyspozycjom generalnego inspektora, jako następcy Piłsudskiego. Premier nazwał go wodzem i zaapelował o oddanie mu nie tylko wszystkich sił, ale i ostatniej kropli krwi²⁴. Istotą wypowiedzi było to, że prezes Rady Ministrów właściwie tylko formalnie odniósł się do prezydenta, natomiast w rzeczywistości oddawał się do dyspozycji generalnemu inspektorowi. To w nim właśnie widział prawdziwego przywódcę, a stanowisko swe starał się wzmocnić, odwołując się do autorytetu zmarłego marszałka. Lansowanie idei wodza, wyraźnie widoczne w tym wystąpieniu, było przejawem tendencji autorytarnych, charakterystycznych dla obozu skupionego wokół osoby generalnego inspektora. Pośrednio świadczyło także o tym, że w łonie coraz bardziej wewnętrznie różnicującej się sanacji brak było powszechnie uznanego autorytetu. Zastanawiająca była wypowiedź premiera wygłoszona w dwadzieścia dni później w Senacie. Prezes Rady Ministrów usprawiedliwiał się, że nie przygotował żadnej mowy, potwierdził aktualność swego przemówienia wygłoszonego w Sejmie. Nie zapomniał przy tym powtórzyć, że szefem rządu został z rozkazu prezydenta i generalnego inspektora. Dodał jednak też, że gdyby przygotował przemowę, to ona „zniszczyłaby szereg czonek drukarskich. Poza tym nie miałaby żadnego wpływu na przebieg wypadków”²⁵. Widać więc, że premier czując się przede wszystkim wy-

²⁴ Sejm Rzeczypospolitej, kadencja IV, sprawozd. stenograf. z 26. posiedzenia w dn. 4 VI 1936 r., ł. 6, 7 i 10: „Wysoka Izbo, mam zaszczyt przedstawić się Wysokiej Izbie: Z rozkazu prezydenta Rzeczypospolitej i generała Śmigłego zostałem premierem rządu [...]. Oblicze polityczne mego rządu będzie zwrócone stale tam, gdzie jest racja Polski, dobro Polski, jako całości i jako państwa. Tę rację Polski na najbliższy czas wskazał nam w swym przemówieniu gen. Śmigły. Powiedział, że racją Polski jest obecnie «obrona Polski», obrona w najszerszym tego słowa znaczeniu [...]. Ta obrona Polski [...] musi być kierowana, jak powiedział gen. Śmigły, musimy zależeć od «jednolitej kierowanej woli». Tę wolę, proszę kolegów, musimy wytworzyć, my Polacy, sami z siebie, ta wola musi z nas emanować — musimy stworzyć zrzeszenie ludzi karnych, mocnych podporządkowanych jednolitym dyspozycjom [...] epoka geniuszu Komendanta nie skończyła się wraz z Jego śmiercią. Żyjemy dalej w tej epoce, posiadamy wodza, którego Komendant wyznaczył jako strażnika całości granic Rzeczypospolitej, a który jednocześnie sprawuje czujny nadzór nad duszą narodu. Koledzy, temu Wodzowi musimy oddać wszystkie nasze siły, musimy mu ofiarować tak samo ostatnią kroplę krwi, jak to robiliśmy dla Komendanta”.

²⁵ Senat Rzeczypospolitej, kadencja IV, sprawozd. stenograficzne z 16. posiedzenia w dn. 24 VI 1936 r., ł. 5.

konawcą poleceń generalnego inspektora, dość krytycznie oceniał swoje możliwości.

Powołanie rządu Sławoja-Składkowskiego było wprawdzie wynikiem kompromisu między prezydentem a generalnym inspektorem, lecz konkurencji między nimi nie kończyło. Przeciwnie, już wkrótce nastąpił między nimi okres dość ostrej rywalizacji o to, od kogo rząd ma przyjmować dyspozycje²⁶. Osiągnięty kompromis był porażką prezydenta, skoro powołanie rządu odbyło się w sposób przez konstytucję nie przewidziany. Aby podkreślić swój stosunek do rządu, generalny inspektor przybył na pierwsze posiedzenie Rady Ministrów (członkowie gabinetu oczekiwali na niego przed budynkiem) i wygłosił przemówienie. Taka praktyka również nie była przez konstytucję przewidziana. Prezydent wprawdzie przypomniał, że ministrowie przed nim ponoszą odpowiedzialność, lecz wkrótce się z tego wycofał. Najprawdopodobniej na zmianę stanowiska prezydenta wpłynęła obawa przed opublikowaniem przez jego antagonistów informacji o nadużyciach członków jego najbliższej rodziny, zwłaszcza synów i zięciów²⁷. W przyszłości zdarzało się, że generalny inspektor uczestniczył w posiedzeniach Rady Ministrów.

Kolejny etap kształtowania się niezgodnej z konstytucją politycznej roli generalnego inspektora sił zbrojnych wyznaczał okólnik prezesa Rady Ministrów z 13 VII 1936 r., skierowany do wszystkich ministrów i wojewodów. Okólnik stanowił, że Rydz-Śmigły jest w kraju pierwszą osobą po prezydencie i wszyscy funkcjonariusze państwowi wraz z premierem winni mu okazywać posłuszeństwo²⁸. Zamieszczony na łamach *Monitora Polskiego* odpowiedni komentarz głosił, iż założeniem okólnika jest, „by stan rzeczy istniejący już faktycznie i biorący swój początek z testamentu ustnego marszałka Piłsudskiego został uznany oficjalnie jako obowiązujący dla wszystkich osób zajmujących stanowiska urzędowe w państwie [...]. Mąż sprawujący pieczę i władzę nad kompleksem sił i środków, mających na celu utrzymanie całości i nienaruszalności Rzeczypospolitej, zajmuje w oczach Narodu szczególne stanowis-

²⁶ A. Gwiżdż, *Konstytucja kwietniowa w praktyce*, „Prawo i Życie” 1960, nr 9, s. 1 i 7; Turlejska, *Rok...*, s. 25.

²⁷ Archiwum Akt Nowych, Archiwum I. Paderewskiego, sygn. 3006, s. 2, sygn. 3002, s. 4.

²⁸ M.P. 1936, nr 163: „Zgodnie z wolą Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego zarządzam co następuje: Generał Rydz-Śmigły, wyznaczony przez Marszałka Piłsudskiego jako pierwszy obrońca ojczyzny, pierwszy współpracownik Pana Prezydenta w rządzeniu państwem, 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”.

ko”²⁹. Zarówno tekst samego okólnika, jak i jego komentarza wskazywał na sankcjonowanie już istniejącej praktyki, odzwierciedlającej znaczenie w państwie najwyższego dostojnika wojskowego.

Decyzję o wydaniu takiego aktu prezydent przekazał premierowi na początku lipca w Wiśle, motywując przygotowaniem generalnego inspektora do wyboru na prezydenta w 1940 r.³⁰ W rzeczywistości prezydent idąc na takie rozwiązanie, dopuszczał Rydza-Śmigłego do współrządów, zapewniając sobie w ten sposób dotrwanie na urzędzie do końca kadencji. Oczywiście było to jawnym złamaniem konstytucji, i ma rację Cat-Mackiewicz, gdy stwierdza, że za wydanie okólnika prezes Rady Ministrów powinien odpowiadać przed Trybunałem Stanu³¹. Pozostaje tylko pytanie, na które bardzo trudno znaleźć odpowiedź: kto przy ówczesnym układzie sił politycznych miał postanowić o pociągnięciu premiera do odpowiedzialności konstytucyjnej? On sam nie miał żadnych skrupułów z wydaniem okólnika. Dla niego wystarczającym powodem było: „bo prezydent kazał”³².

Znaczenie prawno-państwowe okólnika było ogromne, gdyż w drodze pozakonstytucyjnej, w miejsce zasady koncentracji władzy w rękach prezydenta wprowadzono zasadę współrządów (*duumviratu*) prezydenta i generalnego inspektora³³. Stwierdzenie, że Rydz-Śmigły jest drugą osobą w kraju godziło także w pozycję marszałka Senatu, skoro — zgodnie z art. 23 konstytucji — zastępował on prezydenta. Stanowisko generalnego inspektora potwierdzała etykieta stosowana podczas oficjalnych przyjęć — miał on pierwszeństwo przed premierem, marszałkami Senatu i Sejmu oraz ministrami³⁴. Odzwierciedleniem jego pozycji było zamieszczanie w dziale nieurzędowym Monitora Polskiego informacji w następującej kolejności: 1) z Kancelarii P. Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) z Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych, 3) z Prezydium Rady Ministrów, 4) z poszczególnych ministerstw. Zastosowana kolejność wyraźnie wskazuje na wzrost znaczenia generalnego inspektora, o którym informacje jeszcze niedawno (np. czerwiec 1936 r.) Monitor Polski zamieszczał w dziale „z Ministerstwa Spraw Wojskowych”. Jeśli chodzi o wpływ okólnika na praktykę konstytucyjną, to słusznie zauważa A. Gwiżdż, że: 1) osłabiał on stanowisko prezydenta przez fakt dzielenia władzy z generalnym inspektorem; 2) osłabiał stanowisko premiera,

²⁹ M.P. 1936, nr 163.

³⁰ Turlejska, *Rok...*, s. 25.

³¹ S. Mackiewicz (Cat), *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Londyn 1941, s. 289.

³² *Ibidem*, s. 290.

³³ Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 243.

³⁴ Stawecki, *Następcy...*, s. 96.

gdyż ten nie mógł — zgodnie z art. 25 konstytucji — ani kierować pracami rządu, ani ustalać ogólnych zasad polityki państwowej oraz 3) antykonstytucyjnie wzmacniał rolę generalnego inspektora. Natomiast z rezerwą należy podejść do czwartej — zdaniem A. Gwiżdża — konsekwencji wydania tego aktu, polegającej na tym, że w praktyce wytworzył się cztero- lub pięcioosobowy zespół kierowniczy w państwie (prezydent, generalny inspektor, premier, minister spraw zagranicznych i częściowo wicepremier)³⁵. Taki zespół istotnie w praktyce decydował o najistotniejszych sprawach w państwie, lecz przecież nie było to bezpośrednio następstwem wydania okólnika.

Kolejnym posunięciem wzmacniającym pozycję Rydza-Śmigłego w kraju było mianowanie go 10 XI 1936 r. marszałkiem Polski, choć przyznać trzeba, iż niektórzy wojskowi akt ten przyjęli dość chłodno, jako przedwczesny — dzień wcześniej otrzymał on nominację na generała broni³⁶. Wręczając buławę marszałkowską, prezydent zwrócił się do niego jako do naczelnego wodza, którym formalnie nie był, i stwierdził, że „rzeczywistość wymaga zrozumienia tego uroczystego aktu w znaczeniu szczególnie szerokim. Masz razem z prezydentem Rzeczypospolitej, szanując jego obowiązki konstytucyjne, prowadzić Polskę ku najwyższej świetności”³⁷. Mimo iż w sformułowaniu o konstytucyjnych obowiązkach można dostrzec przypomnienie o nadrzędnej pozycji prezydenta, to jednak w gruncie rzeczy z przemówienia wyraźnie wynikało, iż prezydent widzi w generalnym inspektorze sił zbrojnych swego faktycznego zastępcę. A więc zaledwie w rok po objęciu przez Rydza-Śmigłego naczelnego stanowiska wojskowego stał się on czołową postacią polskiego życia politycznego, mimo iż przedtem — jeśli nie liczyć epizodu w Tymczasowym Rządzie Ludowym Republiki Polskiej w Lublinie — polityką się nie zajmował. W praktyce nawet prezes i wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli składali mu sprawozdania z działalności Izby za okres budżetowy³⁸.

³⁵ Gwiżdż, *Konstytucja kwietniowa...*, s. 7.

³⁶ M. Romeyko, *Przed i po maju*, t. I, Warszawa 1976, s. 350 i 351. Np. gen. Lucjan Żeligowski powiedział prezydentowi, że nominacja Rydza-Śmigłego na marszałka jest sprzeczna z wolą Piłsudskiego, którego zdaniem Polska w okresie pokoju nie powinna mieć marszałka. Można nawet wysunąć tezę, iż pewna tajemniczość, jaką była otoczona decyzja o nominacji na marszałka, miała zapobiec ewentualnym sprzeciwom, jakie mogłyby nastąpić. Buławę miał wręczyć gen. Sosnkowski, jako oficer najstarszy rangą. Jednakże pismo prezydenta do generała w tej sprawie nadeszło (prawdopodobnie celowo) podczas jego pobytu na kuracji w Budapeszcie. Powiadomiony o tym telefonicznie podjął decyzję pozostania na kuracji.

³⁷ M.P. 1936, nr 262.

³⁸ M.P. 1936, nr 230.

Bardzo istotne znaczenie dla pozycji politycznej Rydza-Śmigłego miało przemówienie radiowe prezydenta z 19 III 1937 r., w którym w obecności rządu oraz marszałków Senatu i Sejmu oświadczył, że rzeczywistość państwa wymaga, aby w generalnym inspektorze „cała Polska widziała [...] również i wodza narodu”, dodając że takie stanowisko reprezentuje już część społeczeństwa³⁹. W tym samym duchu prezydent wypowiedział się także rok później. W ten sposób pojawił się zwyczaj nazywania generalnego inspektora nie tylko naczelnym wodzem, lecz także wodzem narodu. Nie było to zgodne z tekstem konstytucji, według której pojęcie wodza wiązało się tylko z wojskowością. Stanowisko naczelnego wodza miało istnieć dopiero w następstwie nominacji dokonanej przez prezydenta, i to na okres wojny. A przecież generalnego inspektora dość powszechnie tak właśnie nazywano⁴⁰.

Wobec brzmienia konstytucji i omówionego dekretu z 9 V 1936 r. zwyczaj ten nie miał znaczenia prawnego, lecz polityczne. Współcześni przedstawiciele polskiego prawa konstytucyjnego starali się uzasadniać taką praktykę. Zdaniem A. Derynga, „korzystając z norm szczegółowych określających konstytucyjne stanowisko sił zbrojnych, jak również korzystając z szerokich ram konstytucji, umożliwiającej prezydentowi harmonizowanie, a więc określanie wzajemnego stosunku naczelnych władz do siebie, praktyka idzie wyraźnie w kierunku prawnozwyczajowego ustalenia i uznania szczegółowego stanowiska generalnego inspektora sił zbrojnych jako osoby obarczonej bezpośrednią odpowiedzialnością za gotowość obroną państwa”⁴¹. Podobny pogląd prezentuje W. Komarnicki⁴² oraz Z. Cybichowski, według którego instytucja wodza narodu, jako nie przewidziana w konstytucji, „może być oparta tylko na regule konwencyjonalnej, przez praktykę stworzonej i przez nią określonej”⁴³. Właśnie na podstawie tej reguły generalny inspektor jako wódz narodu brał udział w posiedzeniach rządu, uczestniczył w naradach, na których premier i wicepremier składali prezydentowi sprawozdania, i w ogóle zabierał głos w sprawach politycznych. Słusznie Z. Cybichowski dostrzega, że z formalnego punktu widzenia jego działalność jako wodza narodu mogła mieć, w sprawach zastrzeżonych prezydentowi lub innemu organowi państwowemu, tylko doradczy charakter, gdyż reguła konwencyjonalna nie może być sprzeczna z konstytucją. Nie można jednak zgodzić się z dalszą częścią jego wywodu: „...jednakże naczelny wódz, jako

³⁹ Cybichowski, *Na szlakach...*, s. 100.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 99; Mackiewicz, *Historia Polski...*, s. 291.

⁴¹ Deryng, *Siły zbrojne...*, s. 11.

⁴² Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 243.

⁴³ Cybichowski, *Na szlakach...*, s. 102.

wódz narodu, spełnia nie tylko funkcje doradcze, lecz także stanowcze, bo jak wynika z przemówienia prezydenta z 19 III 1937 r. powołuje on kierownika pracy zjednoczeniowej i daje mu «wytyczne dla tej działalności»⁴⁴.

Niewątpliwie głos generalnego inspektora był w sprawach politycznych nie tylko doradczy, ale i stanowiący; nie było to jednak następstwem przemówienia prezydenta, lecz wynikało z przesunięcia się układu sił w obozie rządzącym. Przeciwnie, to właśnie prezydent dostrzegając takie zjawisko, chciał niejako sankcjonować je swym przemówieniem. Nie uczynił tego jednak formalnie, gdyż przemówienie prezydenta nie jest źródłem prawa. Zatem podstawa prawna głosu rozstrzygającego generalnego inspektora w sprawach politycznych była wątpliwa. On sam po raz pierwszy rzucił hasło zjednoczenia narodowego 24 V 1936 r. na zjeździe legionistów, co w stosunkowo niedalekiej przyszłości (niecały rok) doprowadziło do utworzenia Obozu Zjednoczenia Narodowego — nowej organizacji sanacyjnej, wyrażającej treści autorytarne i nacjonalistyczne. Utworzenie Obozu świadczyło o dalszym utrwalaniu się w łonie sanacji tendencji prawicowych. Problematyka Obozu Zjednoczenia Narodowego wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Jakakolwiek byłaby jego ocena, to przecież był to bezsprzecznie kolejny krok w utrwalaniu politycznej pozycji generalnego inspektora. Ostatnim zaś szczytem, jaki spotkał naczelnego wodza, było wyznaczenie go przez prezydenta 1 IX 1939 r. na swego następcę, na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju.

Utworzenie stanowiska generalnego inspektora sił zbrojnych, jako generala przewidzianego na naczelnego wodza na okres wojny, było bezsprzecznie w założeniach posunięciem słusznym, zabezpieczającym kraj przed rozwiązaniami prowizorycznymi, nie do końca przemyślanymi i dopracowanymi, jakie mogłyby wystąpić. To słuszne założenie teoretyczne nie było jednak właściwie realizowane w praktyce. Z chwilą śmierci marszałka Piłsudskiego w obozie rządzącym powstała luka, zabrakło silnego ogniwa spajającego obóz. Praktyka poszła w kierunku zapelnienia tej luki osobą generalnego inspektora. Dziś trudno przewidzieć, czy byłaby taka sama, gdyby stanowisko objął ktoś inny, np. gen. Sosnkowski. Wprawdzie Rydz-Śmigły uprzednio nie przejawiał zainteresowań życiem politycznym, to jednak obóz legionowy potrzebował wodza. Stąd wyniknął, ujmując rzecz skrótowo, konflikt z prezydentem Mościckim, czy szerzej — z grupą „zamkową”, następstwem którego była gwałtowna kariera polityczna generalnego inspektora. Nie można jednak zgodzić się z poglądem, że naczelnym władzom wojskowym „umożliwio-

⁴⁴ *Ibidem*, s. 103.

no ustawowo ingerencję w wewnętrzne życie polityczne państwa, a ich faktyczny udział w tym życiu był prawnie usankcjonowany”⁴⁵. O faktycznym wymknięciu się naczelnych władz wojskowych spod kontroli prezydenta i władz cywilnych zdecydowała praktyka, będąca następstwem przegrupowania w układzie sił politycznych, nie tyle w kraju, co w łonie obozu sanacyjnego. Obóz ten, wprowadzając wewnętrznie dość zróżnicowany, nie dopuszczał jednak możliwości utracenia władzy.

Chociaż negatywnie należy ocenić działalność polityczną Rydza-Śmigłego, to przecież jego zasługą była rozbudowa armii i jej unowocześnienie — m. in. poprawiono wyposażenie piechoty, utworzono dwie brygady pancerno-motorowe, prowadzono prace nad unowocześnieniem lotnictwa i broni pancernej. Dla zrealizowania planu modernizacji sił zbrojnych państwo od 1936 r. przeznaczało około 40% całości swoich wydatków na obronę⁴⁶. W stosunku do możliwości gospodarczych Polski było to obciążenie ogromne. Mimo w zasadzie pozytywnej oceny działalności wojskowej generalnego inspektora w okresie pokoju, trzeba stwierdzić, że zawiódł on oczekiwania społeczeństwa jako wódz naczelny podczas działań wojennych. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy tego opracowania.

Wpłynęło do Redakcji
„Folia iuridica”
we wrześniu 1990 r.

Katedra Prawa
Państwowego
Uniwersytet Łódzki

Dariusz Górecki

THE LEGAL AND STRUCTURAL POSITION OF THE INSPECTOR GENERAL OF THE ARMED FORCES IN POLAND 1935—1939

Summary

Creation of the office of Inspector General of the Armed Forces, designed to become the commander-in-chief in war time, was a security measure to avoid provisional solutions. This correct theoretical assumption, resulting from the Constitution of 1935 and the decree of 9th May 1936 about exercising superintendence over the armed forces and organization of supreme military authorities in peace time, was not correctly realised in practice. In the light of the regulation, the Inspector General determined the direction of preparations of defence of the

⁴⁵ Stawecki, *Następcy...*, s. 67.

⁴⁶ A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764—1939)*, Warszawa 1974, s. 245.

state, and in the Committee of State Defence he was deputy of the President. The scope of his competence proved a true emancipation from the influence of the government. With the death of Marshal Józef Piłsudski, a gap arose in the governing camp: a strong link binding the camp was missing. In practice the gap was getting filled with the person of the Inspector General. Although in the past General Edward Rydz-Śmigły did not reveal any interest in political life, the Legions camp needed a leader. Hence his conflict with the President, followed by a rapid political career of the Inspector General. The stages of the non-constitutional increase of authority of Rydz-Śmigły in the country were marked by formation of a government headed by Felicjan Sławoj-Skłodkowski, issuing by the premier of a circular disposition denominating Rydz-Śmigły as the first state official after the President, appointing him to marshal's rank, promotion of the concept of the leader of the nation, and establishment of the Camp of National Union (Obóz Zjednoczenia Narodowego). That practice, resulting from a regroupment in the system of political forces, not so much in the country as within the governing Sanacja-regime, decided that the supreme military authority evaded the control of the President and civil authorities.

Tłumaczył *Ludwik Lamentowski*